VENTURING FORTH

An Assessment of the Canada-U.S. Trade Agreement

A statement by the Economic Council of Canada

1988

Venturing Forth

Venturing Forth

An Assessment of the Canada-U.S. Trade Agreement

A Statement by the
Economic Council of Canada
1988

©Minister of Supply and Services Canada 1988

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. EC22-151/1988E
ISBN 0-660-12773-3

Canada: $4.95
Other Countries: $5.95

Price subject to change without notice

Ce rapport est également disponible en français sous le titre : *Le tremplin commercial.*

Contents

Members of the Economic Council of Canada		**vii**
Foreword		**ix**
1	**Global Change**	**1**
2	**Developments in Trade Policy**	**3**
	Pressures for Change	4
	Objectives and Outcomes	5
	Conclusion	6
3	**Areas of Special Attention**	**6**
	Tariff Reductions	7
	Sectoral Impact	8
	Agriculture	8
	The Automotive Industry	10
	Energy	11
	Special Rules	13
	Services (Including Financial Services)	13
	Investment	14
	Government Procurement and R&D	14
	Dispute-Settlement Mechanisms	14
	Other Issues	15
4	**The Future Impact of the Agreement**	**16**
	The Simulations	17
	Simulation 2: The Most Likely Outcome	17
	Simulations 3 and 4: Additional Investment	17
	Simulation 5: Assuming the Agreement Is Not Implemented	18
	The Effect of Exchange-Rate Changes	19
	Industry Implications	21
	Provincial Impact	24
	Employment and Adjustment	24
	Conclusion	25
5	**Assessing the Agreement**	**26**
	The Council's Criteria	26
	Canadian Concerns	27
	Adjustment Programs	29
	Over the Longer Term	30
	Rules of Trade	31
	Conclusion	31

Comment and Dissent 33

Appendix 39

Notes 41

List of Background Studies 43

Research Team 45

Tables

1 Estimated Impact of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Selected Economic Indicators, Canada, 1998 (Five Scenarios) 18
2 Estimated Impact of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Output and Employment, by Industry, Canada, 1998 22
3 Difference in Projected GDP between the Base Case and Simulation 2, Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, by Province, 1998 23
4 Difference in Projected Employment between the Base Case and Simulation 2, Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, by Province, 1998 24
5 Projected Net Jobs Created as a Result of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement (Simulation 2), by Occupation and Sex, Canada, 1998 25
6 Projected Employment Flows Resulting from the Canada-U.S. Free-Trade Agreement (Simulation 2), by Industry, Canada, 1998 26
7 Selected Labour Program Expenditures, Canada, 1986-87 30
8 Estimated Impact of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Selected Indicators, Canada, 1998: A Comparison 39
9 Trade Balance in Government Procurement under the Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, 1998 40

Charts

1 Real GNP Growth and the Current Account of the Balance of Payments, United States, Japan, West Germany, and Canada, 1987 (Estimates) 2
2 Path of the Aggregate Tariffs on Dutiable Imports under the Canada-U.S. Free-Trade Agreement, 1989-98 8
3 Average Investment Increase Projected by Multinationals with over $1 Billion in Assets, Canada 19

This Statement reflects the views of the Members of the Economic Council of Canada; however, a comment by Diane Bellemare and Kalmen Kaplansky, and a dissent by Raymond Koskie appear at the end of the document.

Members of the Economic Council of Canada

JUDITH MAXWELL, Chairman
CAROLINE PESTIEAU, Director
HARVEY LAZAR, Director

MILLER H. AYRE
President and Chief Executive Officer
Ayre's Limited
St. John's, Newfoundland

DIANE BELLEMARE
Professor
Department of Economics
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Corporate Development Vice President
The Manufacturers Life Insurance Company
Toronto

JACQUES BOUGIE
President
Alcan Enterprises
Montréal

MARTIN I. CHERNIN
Vice President
Pearl Realty Company Limited
Sydney, N.S.

DIAN COHEN
President
Cohen Couture Associates
Montréal

PIERRE FORTIN
Professor
Department of Economics
Université Laval
Ste-Foy, Québec

ALIX GRANGER
Vice President
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
President
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Chairman and Chief Executive Officer
Western Pulp Inc.
Vancouver

KALMEN KAPLANSKY
Former Director
Canadian Branch Office
International Labour Organization
Ottawa

GEORGE A. KEY
Businessman
Summerside, P.E.I.

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Barristers and Solicitors
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
President
Willco Industries Corp.
Montréal

WILLIAM MACKNESS
Senior Vice-President and
Chief Economist
The Bank of Nova Scotia
Toronto

RAYMOND J. NELSON
President
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster, Alberta

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professor
Department of Economics
University of New Brunswick
Fredericton

BARTLETT B. ROMBOUGH
President and
Chief Executive Officer
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
President
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
President
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

SUSAN A. THOMPSON
President and General Manager
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

NORMAN E. WALE
Vice-President
Investor and Industry Relations
Canadian Pacific Limited
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-President and Secretary
Dofasco Inc.
Hamilton

Foreword

This Statement assesses the Canada-U.S. Free-Trade Agreement signed by the Prime Minister of Canada and the President of the United States on 2 January 1988. The Statement reflects the views of the Council members and is based upon an in-depth analysis of the agreement by a team of Council researchers.

For just over two years, this team has been analysing the potential impact of a new trade agreement on various sectors of the Canadian economy. The technical analysis of the actual agreement is found in the Council's Discussion Paper 344. Earlier results of their work were published in our 23rd and 24th Annual Reviews (October 1986 and September 1987, respectively), and in another staff document – Discussion Paper 331. The efforts of the team were reinforced by an Advisory Committee, composed of Council members and of trade and industry specialists.

The Council is advancing its views on the free-trade agreement, for two reasons. First, through its effects on trade policy, the agreement will have an important bearing on the performance of the economy over the medium to long term. Second, the Council has been contributing to the debate on trade policy for more than a decade now – our report *Looking Outward* was published in 1975 – and it has gone on record with its views about the potential import of a bilateral trade agreement; thus it seemed only fair for us to assess whether the actual agreement seems likely to live up to the potential outlined in our earlier work.

Any evaluation of Canada's trade policy must begin in the context of a changed global economy and within the framework of this country's obligations within the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) – the organization responsible for setting the rules for international trade. As a medium-sized nation, Canada sets a high priority on rule-making, since rules protect us from arbitrary or unfair treatment by larger or smaller trading partners. Evaluation of the agreement must also take into account the realities of recent trends in the Canada-U.S. trading relationship and the political momentum of protectionist pressures in both countries. These broad concerns are dealt with in Sections 1 and 2 of the text. Sections 3 and 4 provide the Council's detailed analysis of the agreement, while Section 5 contains our conclusions. Dissenting opinions and comments follow.

Our analysis shows that reductions in trade barriers between Canada and the United States would give a modest, but significant, boost to the growth in incomes, output, and productivity over the longer term. In addition, the rule-making elements of the agreement, which are clearly within the GATT framework, may turn out to be as important to Canada as the explicit reduction in trade barriers. In other words, for investors and for exporting and importing firms on both sides of the border, the real (but not easily measured) gains to be derived from more-*secure* access may well match the measured economic benefits that flow from an *increase* in access to each other's market.

In assessing the potential hardships associated with adjustment to the agreement, the Council finds that the challenges posed by the accord are similar to those identified in our Statement on *Making Technology Work*, published in June 1987. The Council is very

conscious that if Canadians are to continue to enjoy high (and rising) living standards in an increasingly competitive world, they must concentrate their energies and resources in activities with high value-added, taking advantage of Canada's best manpower and entrepreneurial skills and of the most advanced knowledge available. Our corporate sector must be responsive to the process of continuous change; our markets must be able to respond to competition flexibly; and government support must be more sharply focused, so as to enable workers to become more purposefully and more productively employed.

On behalf of the Council, I would like to thank the Advisory Committee, composed of four Council members and four outside experts. Under the chairmanship of Dian Cohen, the committee gave valuable advice and guidance to the research team, particularly on matters of policy.

Judith Maxwell
Chairman

Venturing Forth

READER'S NOTE

The reader should note that various conventional symbols similar to those used by Statistics Canada have been used in the tables:

..	figures not available
...	figures not appropriate or not applicable
--	amount too small to be expressed
-	nil or zero
e	estimated figures
x	data confidential, to meet the secrecy requirements of the *Statistics Act*.

Details may not add up to totals because of rounding.

1 Global Change

Four decades ago, in 1947, Canada and 22 other nations signed the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which committed them to a process of trade liberalization. The GATT members, who now number over 90 countries, are currently engaged in their eighth round of multilateral trade negotiations. Canada, which earlier this year signed a historic bilateral free-trade agreement with the United States, is also an active participant in the so-called *Uruguay Round* of multilateral negotiations.

Since 1947, the world's population has doubled, to reach over 5 billion. Thanks in part to the liberalization that followed the previous seven rounds of GATT negotiations, world output has increased by a factor of four, fueled by a sixfold increase in world trade. As well, there have been major improvements in health care, literacy, agriculture, and industrial development on a global scale, although the distribution of these benefits among countries has been uneven. At the same time, distances have shrunk. Remarkable developments in telecommunications and space technology now link individuals, organizations, and events almost instantaneously. Increasingly, governments and businesses are making their decisions with an eye to global aspirations and opportunities.

Canadians have participated fully in this process. Since 1947 Canada's population has doubled, to nearly 26 million. Real GNP has increased by a factor of five, and Canadian exports and imports have increased sevenfold, in real terms. The nation has been transformed into a largely urban society. Real standards of living have almost tripled. Economically and socially, Canada is now a mature nation, with a mix of commercial activities and a quality of life that compares favourably with that of any other nation on earth. Both the federal and provincial governments have come to play an active role in providing national standards of opportunity, service, and care.

For most countries, the legacy of the 1930s – a period of economic depression that led governments to adopt protectionist measures – consisted in part of domestic trade barriers that had highly retrogressive effects: they diminished markets, reduced output, and destroyed employment. Business activity was inward-looking, with a focus on import substitution. Much of the foreign direct investment in manufacturing acted as a substitute for trade – a way in which to skirt high tariff barriers in order to compete in another country's domestic market.

In 1935, Canada and the United States signed a bilateral trade agreement that began the process of systematically reducing tariffs on imports. But it was not until after the Second World War and the signing of the GATT that the emphasis in the industrial countries switched increasingly to the expansion of markets and to the opportunities inherent in export-led specialization and growth. The progressive reduction of tariff barriers meant that foreign investment and trade gradually became complementary business activities shaped by global markets, global cost considerations, and global sourcing. The number of multinational corporations has grown considerably, and their national origins are now diverse: they have appeared in the United States and Canada, in Japan and Europe, and in many other countries. The multinationals have fostered the cross-fertilization of knowledge through the transfer of technological, scientific, and management know-how to affiliates around the world. The new technologies have accelerated the transfer of information and capital; as a result, financial markets are rapidly evolving into an integrated, global capital market.

Inevitably, many of the achievements over the past 40 years have entailed certain costs. The globalization of business activity, accompanied by lower customs tariffs, has set up natural tensions between established domestic producers and new competitors from abroad. The emergence of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) as a world economic power slowed the rate of economic growth in much of the industrialized world and underlined for the West the strategic importance of stable energy supplies. By the mid-1970s, the momentum of productivity growth in North America and western Europe had begun to slacken; inflation and unemployment rates were rising; the growth momentum was shifting to Japan and southeast Asia; and other newly industrialized countries (NICs) had learned to mobilize their capital, their work force, and the new technologies into industrial successes.

The two oil price shocks of the 1970s hastened and amplified those trends. In Europe and North America, "stagflation" and rising unemployment triggered a number of adverse developments. Inflation distorted expectations and investment. Declining profit levels and high unemployment encouraged protectionist sentiments. More and more nations introduced nontariff barriers and special measures to manage trade. The highly restrictive Multifibre Arrangement (MFA) and the use of import quotas and "voluntary" export restraints are examples. Many of these new protectionist measures are at odds with the spirit of GATT principles and procedures; and whatever their rationale, they undermine the authority of the General Agreement itself, as well as the liberal and nondiscriminatory trading system that is its goal.

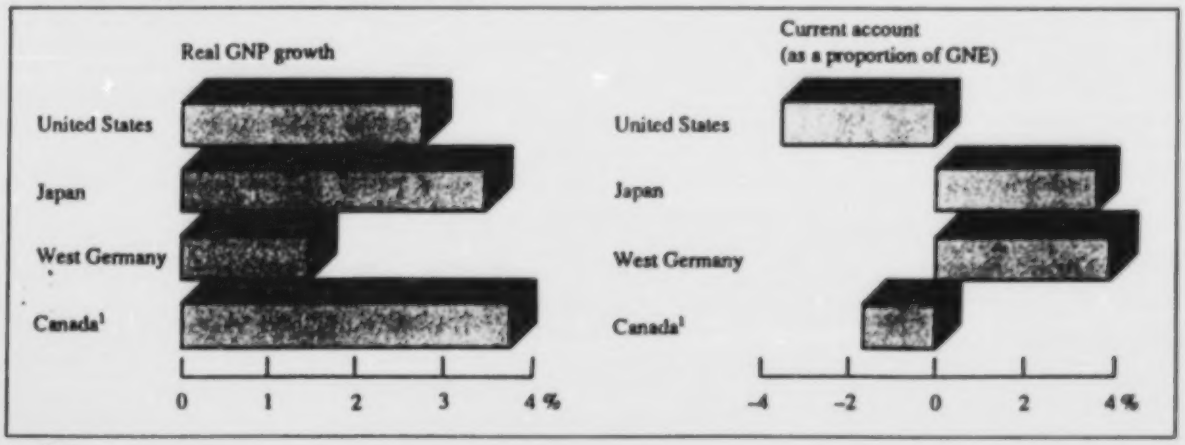
These pressures have intensified in the 1980s, largely as a result of serious trade imbalances. The United States has incurred very large current-account deficits – over $100 billion a year since 1984 – while Japan, West Germany, and some of the NICs (Taiwan and South Korea, in particular) have earned large surpluses (Chart 1). The sources of the U.S. trade deficit are complex; they include an excessively stimulative fiscal policy, an overvalued dollar, and a loss of overseas markets, among others. And, to date, the two major responses have been a depreciation of the U.S. dollar and increased lobbying by special interests in the United States for protectionist legislation. At the same time, the U.S. Administration pushed hard in the early 1980s for a new round of multilateral negotiations, to review the rules and procedures of the GATT and to strengthen its role and authority. The *Uruguay Round* was launched in September 1986.

Along with the slowdown of growth, the role and responsibilities of governments have been challenged. Governments have had to respond to high levels of unemployment and to the needs of aging populations and other vulnerable sectors with new policies designed to provide greater social cohesion. This, in turn, has contributed to rising budgetary expenditures. Concern over high budget deficits and heavy public debt has limited the power of many governments to increase spending. As economies have become more interdependent, the scope for autonomous action by individual governments has narrowed. At the same time, societies have begun to question the value of some of the less efficient forms of government intervention. In a number of areas, government policies and regulations have been seen to impede competition, destroy business initiatives, or distort commercial activities – hence the widespread interest in regulatory change and tax reform, and in measures that encourage industry and employment in modern growth activities. Tax reform, for instance, is aimed at eliminating biases that have encouraged preferential tax avoidance or investments attuned to tax advantages rather than genuine economic gain.

The globalization of world trade and investment has been accompanied by the establishment of trading alliances encompassing about 80 developed and developing countries. Economic integration through the European Community (EC) and the European Free Trade Association (EFTA) has dismantled many of the tariff barriers and some of the nontariff barriers, and opened up large markets (360 million people) for all the countries of western Europe. The EFTA is a free-trade area, broadly similar to the one established under the recent agreement signed by Canada and the United States, and it has an associated trading relationship with the European Community. Within the European Community, internal markets are fully unified: goods, labour, and capital move with relative freedom from country to country. There are 12 other trading blocks among the market economies. Many developing countries are members of some regional grouping – the Caribbean Community, the Western African Economic Community, and the Association for the Integration of Latin America, for ex-

Chart 1

Real GNP Growth and the Current Account of the Balance of Payments, United States, Japan, West Germany, and Canada, 1987 (Estimates)



1 GDP.

SOURCE Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic Outlook* (Paris: OECD, December 1987).

ample. All of these regional free-trade groupings have contributed substantially to the global integration of trade and investment.

Until a few months ago, Canada was the only member of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), other than Japan, that did not belong to a free-trade area or to a common-market association. The Canadian economy had nonetheless been exposed to all of these international developments: Canada's capital markets are almost totally integrated with the global market, and Canadian producers export 30 per cent of their output. The recovery that started in 1982 provided evidence of that exposure, as the slump in metal, agricultural, and oil and gas prices had aggravated economic difficulties in the resource-dependent regions of the country. Recent developments have shown how sensitive Canada's resource industries – lumber, potash, uranium, and western agriculture, for example – are to the protectionist policies and export subsidies of the United States and of other major OECD countries.

In contrast, central Canada has experienced a vigorous expansion of activity in manufacturing and services since 1982. Many manufacturers, however, have been hard-pressed by competition from the newly industrialized countries that can combine new technologies with low wage costs. This is forcing Canadian firms to cut costs, improve quality, and move production towards goods with higher value-added.

Canada has always had a strong interest in maintaining an open trading system and in renewing the authority of the GATT. Small and medium-sized countries such as Canada need internationally agreed-upon trading rules to ensure that their rights are observed by countries that enjoy greater economic power. This has become an issue for Canada in recent years, as various lobbying groups in the United States have shown increasing aggressiveness in using their country's trade laws to limit imports. Thus Canada's major concern in trade negotiations has been to uphold the GATT principles of trade liberalization while trying to limit the damage resulting from U.S. trade actions.

These developments served as background to the negotiations that led Canada to sign a free-trade agreement with the United States on 2 January 1988. From Canada's perspective, the objective of this agreement is to extend earlier initiatives, to encourage tougher competition in the Canadian market, and to open up the large U.S. market for Canadian goods and services. These goals are in keeping with the internationalization of financial activity and the global application of science, technology, and investment. At the same time, the agreement is intended to bring discipline to trade actions that could hurt producers and workers in either country and to serve as a model for the rest of the world in the development of new rules to deal with trade in agriculture, services, and investment. And by establishing agreed-upon rules of commercial conduct and a dispute-settlement mechanism to replace systems of adjudication by domestic tribunals, it strives for greater scope and security for cross-border transactions.

2 Developments in Trade Policy

Since the formation of the GATT in 1947, Canadian governments have, on several occasions, flirted with a variety of special trading arrangements. In the late 1940s, Prime Minister Mackenzie King considered, then rejected, the idea of a reciprocity arrangement with the United States. A decade later, an effort was made to develop closer trade ties within the Commonwealth, as the old system of Imperial tariff preferences was being abandoned. In the early 1970s, the Canadian government was interested in "the third option," which would have seen a strengthening of Canadian trade alliances with Britain and the European Economic Community (the EEC – now known as the European Community, or EC) as a counterweight to the growing importance of trade with the United States. In 1978 and 1982, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs endorsed the idea of free trade with the United States, as did the Macdonald Commission in its 1985 report.

Over the years, a growing proportion of Canadian trade has been in the north-south direction. In 1947, the United States was the destination of only 38 per cent of Canada's exports; today, that figure is close to 75 per cent. Almost 80 per cent of Canada's imports are from the United States, representing 25 per cent of that country's exports. Given the importance of each country's markets to the industry of the other, the two governments have worked over the years to remove barriers that raise costs and distort bilateral trade relations. Much of this process has been conducted within the framework of the GATT; some has resulted from bilateral discussions (e.g., the *Agreement Concerning Automotive Products between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, more commonly known as the "Auto Pact").

Several articles of the GATT are worth noting in the context of international trade liberalization. Article I prescribes unconditional most-favoured-nation (MFN) treatment. The process of tariff reduction under the General Agreement consists of both multilateral negotiations and a series of bilateral negotiations taking place more or less

simultaneously. At the risk of oversimplifying the process, the latter can be said to involve the negotiation of tariff reductions on a bilateral basis, with the results of these bilateral negotiations then being extended to all other trading partners via the MFN principle. In previous rounds, therefore, Canadian negotiators spent much of their time engaged in bilateral deals with the governments of the United States and of a few other countries.

Article XI calls for the elimination of all quantitative restrictions on trade, though there are some exceptions cited in Article XII. These exceptions have been used increasingly in recent years, as governments have sought to protect specific industries.

Article XXIV provides for the formation of customs unions and free-trade areas. This article accommodated the formation of the EEC and EFTA. The two trade alliances have undergone substantial transformation over their 25 to 30 years of existence; their membership, their trade arrangements, and their means of resolving disputes have all changed. It is likely that the Canada-U.S. agreement, once fully implemented, will also evolve through further negotiations, as the commercial considerations and concerns of the two governments dictate.

In 1983, the U.S. and Canadian governments initiated negotiations aimed at sectoral free trade in a number of specific areas – textiles and apparel, urban mass transit, computer services, and steel. The discussions foundered, however. According to the recent report of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade:

> It proved difficult to establish any reasonable balance of advantage for the two sides in particular sectors – either one side or the other stood to gain. The process tended to bring out opponents of trade liberalization in the sector under discussion without attracting a counterbalancing influence. It also became evident that the two countries would have to seek a series of waivers from the GATT contracting parties and that these would likely be contested. Sectoral arrangements fall short of the kind of comprehensive free trade arrangements called for by the rules in GATT Article XXIV.[1]

At least three attributes of the negotiating process that led to the present free-trade agreement were missing in the sectoral approach. First, an across-the-board agenda enabled negotiators to take an overall view of the net benefits to be achieved mutually in order to balance gains and losses among sectors. Second, both countries wanted a free-trade arrangement that would fall within the rules of Article XXIV of the General Agreement. Third, the negotiations have set a pattern for further MFN trade liberalization under the General Agreement, which allows individual countries to negotiate bilaterally with a view to extending the agreed-upon benefits more generally in return for improved access to other markets. The Canada-U.S. agreement reflects a process whereby an industry-by-industry examination of the implications of trade liberalization is conducted within each country; this process has already facilitated the pursuit of Canada's negotiating goals in the current GATT negotiations: Canada is now in a better position to determine whether other GATT members are prepared to offer improved access to Canadian goods, in return for similar treatment on specific items that have been the object of its negotiations with the United States.

The Canada-U.S. agreement is thus an extension, not an alternative, to Canada's commitments within the GATT. It strengthens Canada and the United States in pursuing the three main objectives of the *Uruguay Round*: the widening of the GATT's surveillance over a larger span of trading activity, including agriculture, investment, and services; an increase in the transparency of the trade policies of member countries; and a strengthening of the rules of the General Agreement with respect to the plethora of protectionist measures that now contradict its basic objectives.

Pressures for Change

The negotiations between Canada and the United States were undertaken at a time when both Houses of the U.S. Congress had before them the most blatantly protectionist trade bills of any major industrial country since the 1930s. In their original form, the bills would have forced upon the world's trading nations a set of unilateral definitions of what might or might not have coincided with U.S. commercial interests, whether or not they met the international obligations long established under the GATT. For example, they would have amended the U.S. *Trade Act* of 1974 in order to expand the definition of subsidies subject to countervailing action; they would have removed the President's discretionary powers to prevent abuse of emergency "safeguard" duties or quotas; and they would have lengthened the "safeguard" period from five years (with a possible three-year extension) to 10 years. The Congress is now in the process of putting together an "omnibus" trade bill for consideration by the President this spring.

The shock generated by the October 1987 stock market crash, the marked decline in the exchange value of the U.S. dollar, and the recent evidence of increased export sales by U.S. industry have eroded support for some of the more

extreme protectionist measures contained in the two earlier bills. Many Americans want to move forward with further trade liberalization under the GATT. The U.S. Administration has indicated that it would veto any omnibus bill that would likely lead to retaliatory protectionist responses abroad. Nevertheless, until the U.S. trade deficit is significantly reduced, there will continue to be strong voices seeking to use U.S. trade laws to restrict imports and to subsidize exports. Even if Canada is not singled out as an "unfair" or offending party, protectionist trade sanctions or import quotas are often applied across the board, thus "sideswiping" Canadian exports.

If the Canada-U.S. agreement is ratified by the legislators of both countries, its provisions will help to shield Canada from the worst elements of the omnibus trade bill. If the agreement is not ratified, Canada will be fully exposed to the omnibus bill's provisions, and that could lead to a host of new trade disputes. Indeed, whether or not the agreement is implemented, Canada and the United States cannot return to the "status quo ante." The agreement itself has resolved a number of potentially divisive issues that would have had to be dealt with in its absence. For example, it was clear that U.S. auto producers were not going to sit idly by while Canada used duty remissions as incentives to secure new Japanese or South Korean investment, thus expanding auto-production capacity in North America at a time when auto sales are expected to decline. Had the agreement not provided for the elimination of these measures, the U.S. Congress would probably have sought major revisions to the Canada-U.S. Auto Pact.

Objectives and Outcomes

At the outset, Canada had four major objectives in the bilateral negotiations with the United States:

- to seek *more-open access* for Canadian exports flowing into the United States;
- to seek *more-secure access* as "Canadians wanted to be sure that when they invested to serve the North American market they would not be subject to the whims of American courts and regulators. They complained that U.S. trade laws were being used capriciously to harass them";[2]
- to secure a special provision for sensitive sectors; and
- to set an example to the world of reciprocal trade liberalization and to offer a model for the multilateral negotiations under the *Uruguay Round*.

More-Open Access — On tariff issues, success was achieved. By 1 January 1998, all tariffs between the two countries will have been eliminated; indeed, many will be gone within the next five years. This will effectively increase the competitiveness of Canadian exports and, thanks to greater competition from the United States, lower prices to Canadian consumers. The tariffs and related programs on trade with other partners will, of course, continue to be governed by the GATT rules. Since each country's tariff structure differs, strict "country of origin" rules will apply on goods that have significant third-country content.

With respect to nontariff barriers, the gains were disappointing. Canada had hoped to benefit from the massive expenditures that the U.S. government directs to research and development and to other high-technology items. Canada did not, however, obtain full access in nonmilitary government procurement, nor did it get the freer access that it sought in the area of transportation. Little progress was made in eliminating the other U.S. trade restrictions that we identified in our 24th Annual Review. The temporary safeguard duties on shingles and shakes and on specialty steels will not be renewed when they expire, but the increase in Canadian stumpage fees on lumber will remain permanent in order to forestall a U.S. countervailing duty.

More-Secure Access — Gains were made with respect to the security of access, and new rules to that effect were introduced in a number of areas – trade in services, investment, and energy, for example. In addition, more-general rules to govern the conduct of trade and to help settle disputes were developed.

Specifically, the agreement establishes the first comprehensive bilateral understanding on the service industries among OECD countries. Each government grants "national treatment" – i.e., treatment that does not discriminate between domestic and foreign-owned businesses – to the other's citizens with respect to all *new* measures affecting most commercial services. The agreement provides for the right of establishment (i.e., firms can start up affiliates in the other country). In addition, the agreement provides separate undertakings covering enhanced telecommunications and computer services, tourism, and architectural services. It also eliminates the barriers that previously restricted the access of individuals selling goods and services and supplying after-sale service to customers. Business personnel providing professional services, for example, will be able to work in the other country on temporary assignments. For many Canadian firms, the temporary-access rule is regarded as a major breakthrough.

On investment, each party to the agreement will provide national treatment to investors of the other country, subject to certain qualifications: the Canadian government explicitly retains the right to review the acquisition of large Canadian firms by U.S. investors; and the present rules with respect to energy, broadcasting, and transportation continue to apply. Moreover, Canadian investments in the United States will be protected from any future discrimination or review.

On energy, except under circumstances permitted under the GATT or those involving national security, neither nation will restrict imports from, or exports to, the other. This assures continued access for Canadian energy exports to the United States.

The more general rules do not provide blanket relief from the forthcoming omnibus trade bill or from the protectionist trade actions awaiting consideration by the U.S. International Trade Administration. Each country retains the right to apply its own domestic antidumping and countervailing duties and to impose temporary safeguard tariffs under Article XIX of the GATT. But limits have been placed on each country's use of bilateral emergency safeguard actions against the other. In global safeguard actions aimed at other trading partners, each country will be excluded from "sideswipes" unless its contribution to the injury is substantial. The establishment of a bilateral tribunal with the power to override U.S. and Canadian domestic administrative rulings on Canada-U.S. trade issues breaks new ground. A mutually acceptable system of North American rules for dealing with unfair pricing, subsidies, and antidumping and countervailing duties is to be negotiated over the next five to seven years. This is a crucial element of the agreement, for until such a system is put into place, Canadian (and U.S.) industries will remain subject to the uncertainties and costs of potentially harmful trade actions.

In addition, the two countries have agreed to a "standstill" provision: after the signing of the agreement, each government will refrain from trade actions that could jeopardize its ratification by the legislators of either country.

Sensitive Sectors — Special provisions apply in a number of areas – agriculture (including wines and spirits), energy, the automotive trade, the service industries, and investment. These will be discussed in more depth in Section 3.

GATT Trail-Blazer — The Canada-U.S. Free-Trade Agreement uses GATT rules as its framework; for example, the agreement's "national treatment" obligations and definition of a countervailable subsidy are identical to those under the GATT. But the Canada-U.S. accord breaks new ground in spheres not yet covered by the General Agreement. While the design of the dispute-settlement mechanism is similar to the GATT provision for panels to deal with disputes, the major innovation in the Canada-U.S. agreement is that the bilateral panel can make binding decisions, whereas GATT panels must report their findings to the main body for arbitration. The only provision of the Canada-U.S. agreement that does not follow GATT principles (in that it clearly discriminates against producers in other countries) is the limitation of Auto Pact status to those who now enjoy such status – principally the Big Three U.S. producers.

Conclusion

The Canada-U.S. Free-Trade Agreement does three things:

1 It eliminates all tariff, and some nontariff, barriers within the North American context. These barriers to trade reduce the real incomes of consumers, increase production costs, and distort the use of resources away from their most efficient allocation. The fact that many U.S. tariffs rise with the amount of manufacturing content has restricted and discouraged Canadian manufacturers. The removal of that limitation is of great importance to the future restructuring of Canadian industry.

2 The agreement establishes trade rules that will ensure a more predictable climate for commercial decisions on both sides of the border. As one observer has noted: "Trade rules are rules about investment. What a business wants to know when it builds a new plant is what size plant to build, what size market it is going to have."[3] The agreement sets the stage for increased business activity and investment on both sides of the border.

3 While the agreement does not by itself eliminate trade disputes, it will forestall, or provide joint adjudication on, minor irritants. And if comprehensive bilateral North American trade rules are ultimately worked out, that should further improve commercial relations between the two countries.

3 Areas of Special Attention

Before turning to an overall assessment of the economic impact of the agreement, we examine some of the details with respect to: 1) the removal of tariffs; 2) sectors for which the agreement includes special arrangements; 3) rules cov-

ering services, investment, and government procurement; and 4) the new rules for resolving disputes.

Tariff Reductions

Historically, nations have used tariffs and trade restrictions either to raise revenues or to encourage local production. While these barriers to trade may be effective in the short run, over the longer term they encourage inefficiencies and slow down technological adaptation and growth. There are several reasons why this is so:

- Trade restrictions against, or tariffs levied on, consumer goods add directly to the prices of the latter, thereby reducing the real incomes of purchasers.

- Tariffs levied on imported intermediate goods add to the costs of production.

- As a protective barrier, tariffs or restrictions are usually highest in industries that are the least competitive – often where production is labour-intensive and where machinery and equipment are outmoded. Thus trade barriers perpetuate industries in which Canada is at a comparative disadvantage. This effectively lowers standards of living because firms and workers are encouraged to stay in less-productive activities.

- As a source of revenue, tariffs are highly selective and discriminatory, being applied with different degrees of incidence and at different rates to different types of goods. As such, they distort the pattern of purchases by Canadian consumers.

- When quotas or voluntary export restraints are applied – e.g., on automobiles, shoes, or clothing – foreign exporters tend to ship the items with the highest quality/value-added combinations, leaving Canada to produce at the lower quality/price end of the scale.

About 70 per cent of Canada's exports to the United States and 65 per cent of U.S. exports to Canada are already exempt from tariffs. Canadian duties on those items to which tariffs currently apply are nearly twice as high as those of the United States. Canadians now pay over $2 billion a year in customs duties on imports from the United States. Roughly one-third of those imported goods subject to tariffs are finished goods for sale directly to consumers; the balance are intermediate goods or parts and equipment that enter into Canadian production of finished goods. The agreement will phase out this extra cost of U.S.-made goods to Canadian consumers and producers.

Over the 10-year period ending on 1 January 1998, virtually all remaining tariffs on trade between the two countries will be eliminated. The reductions will be implemented in three stages, following a new set of harmonized

A Three-Stage Program of Tariff Elimination in the Canada-U.S. Free-Trade Agreement

Stage and scheduled date for removal of tariffs		Proportion of Canada's dutiable imports from the United States	Examples of current tariffs		
			Imported goods	Canada	United States
		(Per cent)		(Per cent)	
A	1 January 1989	15	Skis	11.4	5.1
			Skates	22.5	5.8
			Fur garments	25.0	5.8
B	1 January 1993	35	Subway cars	12.5	6.3
			Paper	6.5	2.4
			Wooden office furniture	15.0	6.6
C	1 January 1998	50	Steel	12.5	11.6
			Appliances	12.5	4.0
			Tires	10.2	4.0
			Railway freight cars	17.5	18.0

SOURCE Canada, Department of External Affairs, *The Canada-U.S. Free-Trade Agreement: Tariff Schedules of Canada* and *Tariff Schedules of the United States* (Ottawa, 1987).

schedules for over 7,000 tariff items in Canada and over 9,000 tariff items in the United States (see box).

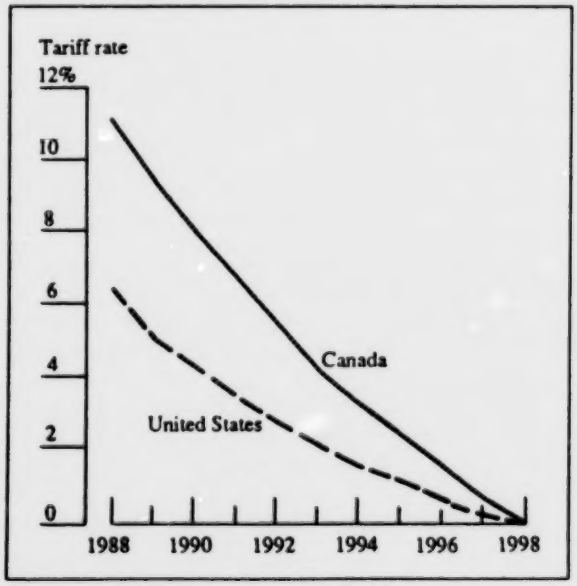
Chart 2 shows the path of tariff reduction over the next 10 years. By 1993, 63 per cent of Canadian tariffs will have been eliminated. Since Canadian tariffs are generally much higher than those of the United States, Canadian producers will face significant adjustments to their removal. On the other hand, Canadian consumers, as well as Canadian producers who import parts and equipment subject to tariffs, will, on average, benefit more than their U.S. counterparts.

There are two important qualifications to the tariff-cutting formula in the agreement. First, both countries agree that the stages of tariff cuts can be accelerated by mutual agreement, as has been done by the EC and by EFTA. Second, specific "rules of origin" are set out to ensure that neither country will simply pass along third-country imports with limited North American content. This has particular relevance to clothing and textiles, because many manufacturers rely on imported material from the Third World. It is crucial for some other sectors as well.

In addition to eliminating tariffs, the United States has agreed to phase out customs user fees by 1 January 1994, thereby saving Canadian exporters several million dollars a year.

Chart 2

Path of the Aggregate Tariffs on Dutiable Imports under the Canada-U.S. Free-Trade Agreement, 1989-98[1]



1 The base tariff rates for 1988 are 11.2 and 6.5 per cent, respectively, for Canada and the United States.

SOURCE Estimates by the Economic Council of Canada, based on Canada, Department of External Affairs, *Canada-U.S. Free-Trade Agreement. Tariff Schedules of Canada* and *Tariff Schedules of the United States* (Ottawa, December 1987), with the assistance of the Trade Negotiations Office, Ottawa.

Sectoral Impact

Agriculture

The extensive regulation and protection of the agri-food sector in Canada and the United States make it difficult to reconcile trade issues in this area between the two countries. Nonetheless, the free-trade agreement is a first step in liberalizing and harmonizing agricultural policies. It embodies three broad objectives:

- to maintain farm incomes in the face of unbalanced world agricultural production;
- to open borders between the two countries' agricultural sectors; and
- to serve as a precursor to multilateral trade negotiations within the GATT.

Both Canada and the United States sell most of their agricultural exports outside North America. But total trade in agriculture between the two neighbours is currently over C$6 billion; in 1986, Canada exported $2.7 billion in agricultural products to the United States, and it imported $3.6 billion. Canada enjoys a trade surplus in beef, pork, and live animals but runs a deficit in fruits, vegetables, nuts, oil seeds, and some other products. Of concern to Canada has been the uncertain access to the U.S. market of Canadian red meats and live animals, as a result of the sporadic application of U.S. nontariff barriers.

Generally, tariffs in agriculture are already low in both countries; thus the effects of the agreement on Canada's exports to, and imports from, the United States are not expected to be either significant or disruptive. As of 1 January 1989, tariffs on live animals, some animal feeds, and yeast will be eliminated. By 1 January 1998, all remaining agricultural goods will be tariff-free, subject only to the tariff "snapback" provision for fresh fruits and vegetables (which temporarily restores tariffs, under depressed market conditions, in order to give the affected producers a longer period for adjustment).

The agreement dismantles some nontariff barriers: it eliminates export subsidies in bilateral trade, provides for reciprocal exemptions from meat-import laws for beef and veal, and harmonizes some technical regulations. These initiatives do not, however, eliminate most of the existing nontariff restrictions imposed by each country, even after the agreement is fully implemented (see box).

Five specific provisions deal with subsidies:

- neither party is to subsidize, directly or indirectly, exports to the other;
- neither party is to sell to the other at prices below the costs of production, storage, handling, and so on;
- each party is to take the export interests of the other party into account when subsidizing exports to third countries;
- Canada has agreed to eliminate the rail subsidies granted under the *Western Grain Transportation Act* (WGTA) for products shipped through West Coast ports for consumption in the United States; and
- Canada has agreed to eliminate import licenses for wheat, barley, and oats (and their products) when U.S. aggregate levels of support for those grains become equal to Canadian levels.

The elimination of rail subsidies for grains shipped under the WGTA through Canadian West Coast ports will marginally affect Canadian exports; we estimate that fewer than 100,000 tonnes of canola meal and millfeeds will be affected, compared with the over 30 million tonnes of all grain products that currently benefit from WGTA subsidies on shipments to all destinations.

The estimated aggregate levels of support for wheat and barley are lower in Canada than in the United States, but they are roughly equivalent for oats. The free-trade agreement establishes formulas for calculating levels of government support for grains.

Canada's supply-management system for poultry, eggs, and dairy products remains intact. The elimination of tariffs will not result in increased imports of supply-managed products that are subject to the import-control regimes. The principal determinant of imports continues to be the level of domestic production, which in turn depends on Canadian sales.

Some Canadian food processors who use supply-managed poultry products may be at some cost disadvantage relative to their American counterparts, since U.S. prices for poultry products are considerably lower than Canadian prices. The products at issue (TV dinners, for example) account for about 2 per cent of Canada's total production of poultry products. Processors of these products will be given priority in the allocation of import permits. If this should prove insufficient, an accommodation might be possible, perhaps through some kind of two-price system of relief or through a change in import controls. For Canadian food processors who use domestic wheat and flour, which are higher-priced in Canada than in the United States, the Canadian government has announced its intention to discontinue the two-price wheat policy and compensate wheat growers in some other way. In addition, there may well be

Nontariff Barriers Remaining in Agriculture after the Implementation of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement

	Nontariff barrier	Canada	United States
Wheat	Subsidies	x	x
Unprocessed milk	Prohibition and standards	x	
Poultry (eggs, chicken, and turkey)	Quotas	x*	
Hogs	Countervailing duties		x
Dairy products	Import controls and standards	x	x
Corn	Countervailing duties	x	
Sugar	Quotas		x*
Meat products other than red meats	Health standards	x*	x*

x Existing nontariff barriers will remain.
* Nontariff barriers will be changed slightly as a result of free trade.

SOURCE S. Magun, S. Rao, B. Lodh, L. Lavallée, and J. Peirce, "Open borders: An assessment of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement," Economic Council of Canada, Discussion Paper 344, Ottawa, 1988.

adjustment problems for farmers in the major fruit- and vegetable-growing regions. In providing for a 20-year tariff "snapback" for these crops, both governments recognize the special characteristics of the farm sector.

Finally, the two parties have agreed to establish a series of working groups (eight in all), designed to achieve reasonable uniformity – or to recognize the equivalence – of standards, inspection measures, and so on, on a range of items such as animal health, pesticides, and packaging and labeling.

The Automotive Industry

The Canada-U.S. Auto Pact was signed when the U.S. auto industry was pre-eminent in the world and was expected to remain so. The Auto Pact eliminated the tariffs of either country on imports of completed vehicles and of original equipment and parts from the other. The elimination of tariffs was conditional on manufacturers being able to maintain certain minimum levels of production in Canada and of domestic content in North America. Thus the Auto Pact provided a mixture of trade liberalization and protection.

In 1986, the automotive trade between the two countries was valued at $61 billion, or 36 per cent of total bilateral trade, compared with 8 per cent in 1964. That year, the Canadian automobile and parts industry employed over 130,000 workers, about 70 per cent of whom were in the parts industry.

Canada has enjoyed a surplus in the automotive trade since 1982. Its exports of motor vehicles and motor vehicle parts have doubled, mainly as a result of the modernization and improved competitive position of the Canadian automotive industry vis-à-vis that of the United States. One measure of that improved competitiveness is labour compensation costs. For motor vehicle and equipment manufacturing, Canadian costs (including their nonwage components) are estimated to be about 70 per cent of those in the United States. In fact, the safeguards providing for minimum levels of Canadian production have proved to be largely unnecessary. In most cases, Canadian manufacturers have exceeded the minimum requirements by a wide margin.

The emergence of competition from Japanese and other foreign automobile manufacturers complicates the administration of the Auto Pact. Under the GATT, Canada's tariff on autos and original equipment is 9.2 per cent, while the U.S. tariff is 2.5 per cent. Canadian Auto Pact producers can import assembled vehicles or parts duty-free, provided they meet overall Canadian production and value-added requirements. In addition, foreign producers in Canada can import parts from third countries duty-free, provided they increase the value added here (by using Canadian labour and material inputs) and they export in amounts at least equal to the value of the imported parts. Both the U.S. government and U.S. parts producers have objected to this duty-remission program on the grounds that it acts as an export subsidy to parts producers by encouraging more assembly work in Canada than would otherwise occur.

The new Canada-U.S. arrangements on automotive trade (see box) diffuse a number of irritants between the two neighbouring countries:

- Canadian duty remissions offered to foreign producers in consideration of Canadian value-added in their Canadian production will terminate by 1996 at the latest, after the present agreements with those producers expire;

- Canadian export-based duty remissions with respect to automotive exports to the United States will be eliminated when the agreement comes into effect; with respect to exports to other countries, they will disappear on 1 January 1998; Canadian production safeguards in the Auto Pact will remain intact, but the tariffs to enforce the safeguards will be eliminated gradually;

- both countries agreed not to allow any more auto companies into the Auto Pact; and

- the trade agreement requires all auto manufacturers to incorporate 50-per-cent (direct costs) North American content for parts and materials (equal to about 70 per cent of the value-added) if their products are to move duty-free across the border.

Critics point out that the gradual elimination of tariffs on automotive products will also eliminate one of the two penalties for failing to meet the production safeguards and that, over time, production could move to the United States. Thus the agreement could reduce the commitment to jobs and investment in Canada by overseas producers; and the Big Three (General Motors, Ford, and Chrysler), who already have more than 50-per-cent North American content, could bring parts from Mexico and Japan and still meet the new requirements.

Our analysis indicates that the bulk of the industry (including car and light-truck assembly) and the larger parts manufacturers will be relatively unaffected by free trade. Some small parts-manufacturing firms will likely have to

Free Trade in Automotive Products

The Canada-U.S. Free-Trade Agreement provides for:

- The elimination of tariffs on original equipment and tires over 10 years, and of tariffs on replacement parts over five years;
- the phasing-out, over a five-year period, of the embargo on the importation of used cars into Canada;
- the termination of Canadian duty waivers linked to exports to the United States when the agreement takes effect;
- the termination of Canadian production-based duty waivers (duty-remission programs) by 1996 or according to the schedules negotiated between the companies concerned and the Government of Canada, whichever is sooner;
- a new 50-per-cent North American (U.S. and Canadian) rule of origin, based on the direct costs of manufacturing (materials plus labour), in order to stimulate increased use of U.S. and Canadian automotive parts and materials by foreign producers;
- a commitment by Canada and the United States that no additional companies may qualify as eligible manufacturers of vehicles under the provisions of the Auto Pact;
- changing the duty drawbacks and "foreign trade zones" of the United States to make them consistent with the general provisions of the agreement; and
- the creation of a select panel to assess the state of the North American automotive industry and to propose public policy measures and private initiatives aimed at improving its competitiveness in domestic and foreign markets.

restructure as a result of tariff reductions and of the phasing-out of the duty-remission schemes. Several of Canada's heavy-truck facilities may shift to the United States; these latter producers account for only a small proportion of industry value-added, however.

Market conditions in the industry are changing rapidly. The depreciation of North American currencies since 1985, together with the introduction of joint ventures and more quality-oriented production techniques, makes it possible for U.S. and Canadian auto makers to market their products abroad. The current provisions of the agreement with respect to automotive production would then be beneficial. Indeed, in creating the blue-ribbon panel of experts to assess the state of the North American industry, there was an expectation that in the years ahead there would be significant export opportunities for North American automotive products.

Market conditions, especially relative production costs, will continue to be the major factor determining the location of North American auto plants. Future trends in the Canadian share of North American production will be influenced mainly by wage and other cost developments in the two countries and by the value of the Canadian dollar. As long as Canadian plants maintain their record of good quality and competitive costs, they seem likely to retain a significant share of North American automobile production (the current share is 14.5 per cent). Whatever the outcome of the trade debate, an expected slowdown in North American automobile demand will lead to fiercer competition over the next five years.

Energy

Canada produces about 4 per cent of the world's supply of primary energy. About 14 per cent of total Canadian investment is in the energy sector. Gross revenues of over $60 billion are generated in this sector; 70 per cent of that amount derives from oil and gas; 26 per cent, from electrical power generation; and 4 per cent, from coal mining, uranium, and other energy sources (see box).

Canada is currently the most important supplier of oil and gas to the United States, providing about 13 per cent of its imports of crude oil and petroleum products, and close to 100 per cent of its natural gas imports. Because oil and gas production in the United States is falling, U.S. imports are likely to increase substantially if present trends continue. Much of this increased supply could be shipped from Canada. The U.S. demand for electrical energy from Canada is also expected to grow substantially.

Canada's Energy Situation

Canada is a major exporter and importer of energy: in 1986, its energy exports amounted to over $12 billion (or about 10 per cent of all Canadian exports); imports, to over $5 billion. Since 1983, Canada has been a net exporter of all energy commodities.

Oil — Oil is the most important source of energy in Canada. Current production is about 1.8 million barrels of crude oil per day, of which about 45 per cent is exported. The fastest-growing source of oil supply in Canada is found in bitumen, which is recovered from oil sands and transformed into heavy crude; the latter is not upgraded but, for the most part, is shipped to the United States to be used as asphalt. The pools of conventional light crude oil in Alberta are declining, and it is estimated that about 70 per cent of the remaining reserves of crude oil are in offshore and frontier regions and would require high-cost development. Eastern Canada imports and refines most of its oil supplies. Over the longer term, the Canadian tar sands offer tremendous energy potential, equivalent to the combined reserves of Saudi Arabia, Kuwait, and the United Arab Emirates, if economic techniques can be found to exploit them.

Gas — Though gas is much more plentiful than oil in Alberta, it is six times more costly to transport; consequently, it is important that markets be as close as possible to the source. Thus the United States is the only practical export market for Canadian gas. In recent years, overcapacity has developed in the oil and gas industry, and mounting competition between the two sources of energy has resulted, particularly in the United States. There are signs, however, that the surplus domestic gas supply in the United States is finally beginning to shrink. Canadian natural gas sales to the United States rose by 20 per cent in 1987, reaching an estimated 950 billion cubic feet. Exports are expected to exceed 1.3 trillion cubic feet annually by the mid-1990s. New pipeline capacity is now planned, especially to serve the large U.S. Northeast market.

It is estimated that Canada's gas reserves are twice as large as the oil reserves in both conventional and frontier regions, with Alberta and British Columbia accounting for 84 and 12 per cent of the gas reserves, respectively. Canada is, therefore, in a very strong export position in the North American context.

Hydro-electricity — The use of electricity in Canada has been increasing over time; it now stands at about 20 per cent of all energy use. Canada is the largest hydro-electric energy producer in the world, with hydro accounting for over 65 per cent of its supply of electric power. Hydro-electricity is particularly important to Quebec, British Columbia, and Manitoba. Coal is also important for the generation of electricity, with most of it being mined in western Canada. Coal reserves are estimated to have a supply capacity of over 100 years at today's rate of production. Canada is a net exporter of coal, principally to Japan and South Korea for use in steel production. Coal is an important source of power generation in Alberta, Saskatchewan, Nova Scotia, and Ontario, where it competes mainly with nuclear power.

With respect to future demand, with the development of new conservation technologies it is anticipated that energy demand in Canada will not grow as rapidly as the economy and that the shift away from oil will continue to favour natural gas and electricity. The demand for heavy crude oil in Canada is not expected to grow much in the 1990s; hence Canada will likely become increasingly dependent on light crude oil imports into eastern Canada. Much, of course, will depend on the course of world oil prices.

Under the trade agreement, almost all bilateral barriers to energy trade are to be eliminated. Canada gains secure access for exports on a nondiscriminatory basis; the United States gains more-secure access to energy supplies in the event of world shortages. While Canada is entitled to restrict the *amount* of energy exports to the United States in times of shortage, it must continue to allow U.S. energy importers to buy up to their traditional *proportion* of the reduced Canadian supply. Both countries have agreed not to impose special export or import charges.

A concern of some Canadians is that the provisions jeopardize Canadian sovereignty and that sharing the shortages will effectively undermine Canada's ability to achieve self-sufficiency in energy. That argument ignores the fact that Canada is already committed to an emergency oil-sharing system as a member of the International Energy Agency. The federal government's position is that the IEA's procedures override those of the Canada-U.S. agreement and require that in times of shortage each member country restrain its demand and share the available oil with the other members. The agreement extends the commitment to include the sharing of natural gas and electricity with existing customers in the event of a shortage. Canada has ample reserves of both natural gas and hydro-electricity until well into the next century.

There is the possibility that the requirement for energy sharing may, at some future date, exacerbate a tight supply situation within Canada. The likelihood of such an event

occurring frequently is not great, however, so that the potential disadvantages that it might entail would be limited to relatively brief periods. Conversely, the benefits of secure access to the U.S. market will be continuing ones and will lead, over time, to advantages that considerably outstrip any potential disadvantages.

The most important issue with respect to the security of supply lies in Canada's ability to influence the pace of development of new energy reserves. In the past, natural gas reserves were formally set aside by the National Energy Board, and producers held reserves idle to meet forthcoming needs. In 1987, however, the NEB decided not to dictate what reserves had to be set aside, and Canadian gas distributors now have to negotiate long-term contracts with producers to ensure that future supplies are adequate. In effect, producers and consumers (as represented by the distributors) will jointly carry the responsibility of achieving the security of supply. (Provincial agencies – the Alberta Energy Resources Conservation Board, for example – will continue to regulate such technical matters as the appropriate rates of production for conservation purposes.) As for electricity, a provincial utility is now compelled to offer power to neighbouring provinces before it can make long-term commitments to U.S. customers. In contrast, oil supplies have never been sold on long-term contract; the security of oil supply is based on stockpiling and on international transactions endorsed by the IEA.

By guaranteeing the continuity of Canadian energy supplies to the United States, Canada has paved the way for expanding its own oil, gas, and hydro-electric development – projects that are usually large in scale and expensive. This is particularly important in the oil sector, because Canada's conventional sources of light crude are rapidly declining and the new-found security of access will facilitate investments in the high-cost energy projects in the Beaufort Sea and on the East Coast. It should also accelerate exploration work in traditional oil and gas reserves and foster further development of the Alberta oil sands.

As far as pricing is concerned, the agreement does not eliminate the opportunity for Canadian electricity-exporting firms to strike a more favourable price for Canadian-exported energy than they could get in Canada. Canadian utilities are free to obtain the best contractual price that they can get for their exports. What has changed is that governments can no longer intervene directly to set export prices.

Finally, the provision that the United States will remove its restrictions on the enrichment of Canadian uranium and that Canada will eliminate the requirement that the uranium be processed before being exported to the United States will likely have modest benefits for Canada, particularly in the producing regions of Saskatchewan and northern Ontario.

Over the longer term, then, the agreement will reduce some of the market risks that tend to impede large-scale development. But, in our opinion, the demand for energy, not the trade agreement or the National Energy Board, will remain the main factor determining the timing of new energy megaprojects.

Special Rules

Services (Including Financial Services)

The service sector in Canada accounts for about 65 per cent of output and 70 per cent of employment. There are no tariff barriers to service flows between the two countries. Most of the barriers to service trade are nontariff barriers, primarily of a regulatory nature. The Canada-U.S. Free-Trade Agreement recognizes all existing practices; the new principles, such as national treatment, apply only to new measures. Neither government is under any obligation to harmonize its licensing procedures, health and safety standards, consumer protection laws, or commercial regulations; rather, both governments agree not to discriminate between Canadians and Americans with respect to any new regulations that may be adopted.

Canada will exempt the subsidiaries of U.S. banks from the existing limit on foreign assets. U.S. residents may acquire more than 25 per cent of the shares of a federally regulated, Canadian-controlled financial institution, but the present rule that no single non-resident may acquire more than 10 per cent of the shares of a Schedule A bank remains in effect. Change has already occurred with respect to provincially regulated securities, trusts, and insurance companies, as Ontario, Quebec, and British Columbia have effectively opened their borders to U.S. acquisition and ownership.

The United States agrees to allow Canadian banks and other financial institutions to underwrite and deal in securities of Canadian governments in the United States. They will be treated as U.S. financial institutions with respect to any changes in U.S. legislation. In this connection, it is worth noting that the Glass-Steagall Act, which effectively separates banking from securities functions, is now under review.

In summary, the Canada-U.S. agreement on trade in services, including financial services, is likely to have a minor impact on the flow of business services between the

two countries. By providing national treatment for new regulations and by guaranteeing reciprocal access to service and sales personnel, it will likely improve competition, lower prices, and give some stimulus to employment and output. Perhaps more important, the bilateral agreement on services could lay the foundation for new multilateral initiatives under the GATT.

Since the bulk of employment in services occurs at the point of delivery to the customer, we do not foresee any significant gains or losses in employment as a result of the trade agreement. On the contrary, the increase in competition is likely to ensure that Canadians can buy their services at lower prices.

Investment

Canada agrees to raise the review thresholds for direct acquisitions of Canadian businesses by U.S. firms from their present level of $5 million to $150 million by 1992 and to phase out the review process for indirect acquisitions. Canada retains the right, however, to review U.S. applications to acquire control of oil, gas, and uranium enterprises, as well as transportation services and cultural activities. Other existing laws and practices are "grandfathered." Both countries agree to materially reduce the performance requirements related to foreign investments, such as local-content and export or import requirements. Nothing will inhibit the right of either government to nationalize or expropriate an investment, but any action of this type must be on a nondiscriminatory basis and must be based on fair market value.

Two-thirds of all Canadian-controlled nonfinancial assets will still be reviewable if acquired by U.S. firms – down from about 75 per cent currently.[4] In recent years, the flow of Canadian direct investment to the United States has exceeded the flow of U.S. direct investment into Canada, and there has been a material reduction in the proportion of Canadian commercial assets under U.S. ownership. Since the early 1970s, the presence of foreign-owned enterprises in Canada has declined: their share of total Canadian corporate assets has dropped from approximately 37 to 23 per cent; and in oil and gas, the proportion has fallen from roughly 80 to 50 per cent of Canadian assets.

In short, given the extent of foreign-owned or -controlled activity in Canada, the Canadian government wanted to retain a screening mechanism for major acquisitions of Canadian assets by foreign interests. And it succeeded. At the same time, it secured Canada's exemption from any restraints on foreign investment that the U.S. government might impose.

Government Procurement and R&D

The free-trade agreement commits both Canada and the United States to broadening and deepening their obligations within the framework of the multilateral liberalization of government procurement. Those commitments are symbolic rather than substantive, however: 1) the threshold level of government procurement accessible to exporters in the other country is reduced to US$25,000 from the GATT Code restriction of US$171,000; and 2) provisions are made for more-transparent procedures, including bid-challenge systems to ensure the equitable treatment of potential suppliers. Under the procurement clauses, 11 out of 13 government departments and 42 agencies (including NASA) in the United States, and 22 government departments and 10 agencies in Canada, are included.

The lower threshold provides additional access for Canadian and U.S. suppliers in the other's country. Government procurement of defence, transport, and telecommunications goods remains closed to foreign bidders. This is unfortunate, given that the U.S. Department of Defense spends billions of dollars on research and development through university and other contracts and that Canada was hoping to benefit.

Thus, while the agreement has cracked opened a new window to government purchases in Canada and the United States, the actual trade effects are likely to be small. Our estimates suggest that Canada may expect about $141 million in additional sales and additional imports of about $128 million. Perhaps the most important effect will be the new institutional framework of bid-challenge procedures, whereby complaints regarding discrimination against potential suppliers are dealt with by an impartial reviewing authority.

Dispute-Settlement Mechanisms

The implementation of the free-trade agreement and the ultimate resolution of disputes are under the general supervision of a Canada-U.S. Trade Commission. Broadly speaking, there are two avenues of dispute settlement – one dealing with issues of general application, such as institutional irritants or safeguards in the event of import surges; the other dealing with antidumping and countervailing issues. In matters of general application, either party may request consultations regarding any actual or proposed

measure or any disagreement. If the commission cannot resolve a dispute, the latter may be submitted either to binding arbitration or to an advisory (nonbinding) decision. However, binding arbitration is to be used only when both parties agree to it. In other cases, either party may refer the matter in question to a five-member, binational panel; the panel may then submit a (nonbinding) recommendation to the commission, which must then agree on a resolution of the dispute. If the "offending" party does not then comply, the injured party may suspend equivalent benefits.

There are two situations where disputes will be subject to binding arbitration. The first pertains to the provisions on safeguards – restrictions against "surges" of imports that cause serious injury to domestic producers. These are especially important for Canada, since the United States has resorted to safeguards with increasing frequency in recent years. On a bilateral basis, such actions will be limited to the restoration of the most-favoured-nation (MFN) tariffs, for a period not exceeding three years. The MFN tariffs will be eliminated completely after 1998. In cases where global restrictions are applied, as indicated earlier each country will be exempted unless its exports are contributing significantly to the serious injury; and even then each will be entitled to its traditional amount of unrestricted exports.

The second situation where binding arbitration may apply involves the application of antidumping and countervailing duties.The two governments will continue to enforce their own domestic laws, but these must be consistent with the GATT Codes on antidumping and subsidies and with the terms of the free-trade agreement.

In both cases, either party may appeal to a five-member binational panel, following an initial decision in the country in which a complaint is launched. Based upon the administrative record, the panel will apply the appropriate standard of judicial review applicable under the domestic law of the party whose antidumping or countervailing-duty order is being challenged. That is to say, if Canada challenges an American countervail order, U.S. law will be the standard applied; and vice versa.

Critics of the agreement argue that use of the "offending" country's law as the standard for final review provides a less than truly impartial forum for the resolution of disputes over safeguard and antidumping and countervail matters. Supporters maintain that the new binding dispute-settlement mechanism, although it is not perfect, does represent a significant improvement over the present system while preserving the sovereignty of both governments. Similarly, the strict time limits for each stage of the process will mean a much speedier resolution of those cases than was generally possible in the past. This speed-up in trading actions is considered a valuable asset by both firms and government agencies that have had to deal with long drawn-out cases in the past.

What is most important, however, is that further negotiations are planned in order to replace these procedures (in whole or in part), within seven years, with mutually accepted North American trade rules by which both countries will abide.

Other Issues

Apart from relatively minor irritants having to do principally with the "theft" by Canadian cable-television stations of U.S. programs, the entire culture issue was removed from the bargaining table. A discriminatory tax advantage for printing or typesetting in Canada was eliminated – a relatively trivial item, consistent with the view that the printing industry is not in fact a cultural activity. Canadian cultural development is neither more nor less secure with the agreement than without it.

In certain areas, the effects of the agreement remain unclear. With respect to alcoholic beverages, for example, the agreement calls for the gradual elimination of differential pricing of wine over a seven-year period; in the case of spirits, the differential is to be eliminated upon implementation of the agreement. The latter also "grandfathers" existing practices, subject to the GATT rules, governing beer sales. But its precise effect on the Canadian wine and spirits and beer industries depends on the results of a pending GATT Council decision on a complaint made by the European Community that existing provincial liquor regulations constitute discriminatory trade barriers. A preliminary decision by a GATT panel went against Canada. Should it be confirmed by the full GATT Council, the Canadian government, together with provincial governments, will face the difficult choice of accepting that decision – and the competitive harm that could result for Canadian industries – or rejecting it and having sanctions of equivalent value imposed on Canadian exports. At the same time, the federal government has indicated that it will introduce specific measures to ease adjustment in the Canadian grape-growing industry.

The elimination of tariffs and the establishment of an agreed-upon North American system for dealing with subsidies, antidumping, countervail, and other trade disputes will not, by themselves, prevent specific firms, industries, or interest groups from seeking some form of national protection in order to gain a specific market advantage.

Some companies are likely to seek protection through domestic regulations covering such issues as content, health, packaging, and so on. This in turn will put additional pressure on, and add importance to, the process of regulatory harmonization. In most cases, that is probably good. Historically, Canada has benefited by being able to draw on U.S. scientific research and standards – particularly in such areas as toxic chemicals and other health contaminants. In some cases, however, the interweaving of commercial interests and government lobbying is based on self-interest; there will likely be instances where Canadian negotiators will have to defend Canadian standards vigorously against U.S. pressures. Examples of where such action has already been taken include standards covering acid rain and Canada's conservation-based renewable-resource management practices.

4 The Future Impact of the Agreement

In our 24th Annual Review (*Reaching Outward*), we reported on simulations of the medium-term impact of a postulated Canada-U.S. free-trade agreement using the CANDIDE Model 3.0 and Statistics Canada's Input-Output Model of the Canadian economy. That simulation was undertaken before the signing of the actual agreement, and consequently – as we indicated at the time – the results applied to a hypothetical agreement. At the same time, we promised that when the actual agreement was signed, we would undertake additional simulations to determine its potential impact on output and employment in Canada.

Econometric simulations, of course, involve the use of assumptions about market behaviour, expressed through mathematical calculations. In the case of the trade agreement, some issues have been left for subsequent negotiation, and some elements have created constraints on future actions. Thus there are still many unknowns that the model cannot capture. For that reason, we present, in this section, alternate cases that show the upside and the downside sensitivities of the estimates.

In the Appendix to this report, we compare the net effects of the negotiated free-trade agreement on Canada's major economic indicators with those of the earlier hypothetical trade deal, analysed in the 24th Review. The core of that analysis was reported in a technical document – Discussion Paper 331 – authored by Messrs. Magun, Rao, and Lodh of the Economic Council. The same authors, with Messrs. Lavallée and Peirce, have since prepared an updated document – Discussion Paper 344 – in which they analyse the impact of the actual agreement signed on 2 January 1988. (The figures in this section are based on the latter analysis.)

As we did last year, we base our analysis on the expectation that the trade agreement will have two major consequences. First, there is the direct impact of removing tariff and nontariff barriers. Here, the stimulus to output and employment comes from the increases in consumer expenditure and investment that result from lower prices and lower production costs. Second, there is the rationalization of Canadian manufacturing in response to U.S. competition and a more open and secure access to the U.S. market. By modernizing their facilities, attuning plant size to expanded sales, and finding appropriate specialized product niches, Canadian firms can substantially increase their productivity.

Our new simulations indicate that there will be gains in output and employment. These are more modest than the simulations in the 24th Review suggested, because the actual agreement is not as all-embracing as the hypothetical deal that we simulated in 1987. For example, last year we assumed that the agreement would include complete mutual access to federal government procurement in all areas except strategic military hardware. We also postulated that all existing nontariff barriers would be removed and that there would be mutually open access in transportation. The actual agreement excludes access to transportation and, in the other two areas, encompasses far less than we assumed in the 24th Review.

The scope for productivity enhancement is substantial. It is estimated that, on average, Canadian manufacturers are about 25 per cent less efficient, in terms of output per person-hour, than their U.S. counterparts. Canada offsets this disadvantage with a favourable exchange rate and by being more productive in some other areas, such as primary resource extraction, construction, and utilities. In last year's Review, we examined all the major manufacturing sectors and noted that close to 70 per cent of manufacturing plants were of a less-than-efficient scale for the North American market. The potential productivity gain from industry restructuring and plant rationalization is estimated to be in the order of 6 per cent in output per person-hour over 10 years, with variations from industry to industry. Since productivity growth in any normal year in the manufacturing sector averages about 3 per cent, this trade-induced gain would be equivalent to an annual increase in productivity levels of about 3.6 per cent. It would be achieved gradually through new management systems, new technologies, mergers, new investment, and expanded sales. The early stages of such corporate revitalization have been quite evident from news reports since the agreement was signed earlier this year.

The Simulations

In the simulations that follow, we distinguish between two types of investment – "induced" and "autonomous." Induced investment is associated with normal increases in final demand that result from population growth, rising living standards, increased export sales, and the need to replace worn-out machinery and equipment. It is the investment required to provide the working capital for new workers entering the labour force and for the unemployed who find jobs; overall, the stock of capital per worker does not change. Autonomous investment is more or less independent of current habits of consumption and production; it is investment in new products and new processes that occurs in response to new markets and often results from new discoveries and innovations. With autonomous (or additional) investment, the stock of capital per worker increases. In our simulations, we assume that the new investment that accompanies the free-trade accord is induced – i.e., no more than what might normally be expected. Then, to put these simulations in perspective, we provide the results of additional scenarios – two showing the impact of any additional or autonomous investment that might accompany free trade, and one showing the possible impact of not implementing the agreement. In all the simulations, the federal revenues forgone through lowered customs duties are offset by increased revenues from taxes on higher personal and corporate incomes.

Simulation 2: The Most Likely Outcome

Simply removing the tariff and nontariff impediments to trade identified in the agreement – as we do in new Simulation 1 – would, by itself, create about 76,000 new jobs, net of job losses; it would also raise Canada's real GNE in 1998 by 0.7 per cent above the level projected in the base case, which is based on the assumption that no change will occur in the trade relations between Canada and the United States. Also, inflation and the unemployment rate would be lower than in the base case. These results are shown under SIM.1 in Table 1. When one takes into account the induced investment that leads to industrial rationalization and enhanced productivity – our new Simulation 2, which we consider the most likely outcome – the results show that total potential employment in 1998 will be 1.8 per cent higher than in the base case – a net gain of 251,000 jobs. In this scenario, real GNE is about 2.5 per cent higher than its base-case level, and the unemployment rate is lower by 0.9 percentage points; the inflation rate is lower, and real wages are higher. There is also some modest appreciation of the Canadian dollar. While these numbers may seem impressive at first, they are, in fact, moderate when averaged over 10 years. In short, viewed in terms of annual changes or rates of change, the impact of the agreement is small but positive.

Simulations 3 and 4: Additional Investment

Over the long term, the benefits flowing from greater security of access and from an agreement on rules of commercial conduct – benefits that are not easily quantified – could be much higher than those in Simulation 2. The provision of national treatment to investors who establish or acquire business enterprises, the new regulations governing services, and the commitment to remove disguised barriers to trade will greatly reduce the economic and commercial risk of undertaking a new venture. The energy provisions ensure the continuity and expansion of Canadian exports to the U.S. market. And the provisions covering business travel mean that Canada's sales and service personnel may enter the United States on business, free of harassment. Already there have been substantial inflows of European and Asian capital, as well as other new "autonomous" investments funded domestically, that appear to anticipate the implementation of the treaty; these are likely to continue.

Accordingly, we undertook two additional simulations designed to capture the effects on the economy of additional autonomous investments. Normally, gross investment in Canada accounts for about one-fifth of GNE, or between $100 and $120 billion annually (in 1987 dollars). In Simulation 2, the "induced" investment accompanying the lowering of trade barriers turned out to be about $6 billion annually. To that figure, we added an extra $3 billion annually of "autonomous" investment after 1989, principally in the manufacturing sector, and a second injection of $3 billion annually after 1993, to take into account the increasing reliance of the United States on Canadian energy and the need for several energy megaprojects as a result. In the first additional run (Simulation 3), we postulated that the autonomous investment is financed entirely from abroad; in the other (Simulation 4), the investment is assumed to be financed completely from domestic savings (see Table 1). This injection of new autonomous investment increases gross investment in the economy by about 5 per cent overall – well within the bounds of investment variability and growth each year.

The choice of a 5-per-cent increase in investment was based on the following logic. As part of our work for this report, we commissioned a survey of major multinational firms with establishments on both sides of the border, asking how a Canada-U.S. free-trade agreement would affect their business plans. Most respondents indicated that

Table 1

Estimated Impact[1] of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Selected Economic Indicators, Canada, 1998 (Five Scenarios)

	SIM.1	SIM.2	SIM.3	SIM.4	SIM.5
			(Per cent)		
GNE (1981 dollars)	0.7	2.5	3.2	3.3	–0.2
Employment	0.5	1.8	2.6	2.7	–0.2
Consumer price index (1981 = 100)	–3.3	–5.5	–4.7	–2.7	–0.1
Output per person employed	0.2	0.7	0.6	0.6	– –
Exchange rate[2]	3.2	4.0	5.9	2.5	–0.4
Real disposable income	0.7	2.3	2.8	2.5	–0.2
Investment (1981 dollars)	2.2	5.0	10.4	10.5	–0.5
Exports (1981 dollars)	0.9	2.2	1.1	1.5	– –
Imports (1981 dollars)	2.3	3.9	5.5	4.2	–0.4
			(Thousands)		
Employment	76	251	370	384	–22
			(Percentage points)		
Unemployment rate	–0.3	–0.9	–1.4	–1.5	0.1
			(Billions of dollars)		
Total government account	–0.9	2.5	5.3	7.3	–0.8

1 Measured as the change from the levels estimated for the base case, which describes what would happen if there were no change in the Canada-U.S. trading relationship. Four scenarios (SIM.1 to SIM.4) are based on the assumption that free trade will occur, while the fifth (SIM.5) is based on the negative impact that could result from a worsening of Canada-U.S. trading relationships in the absence of the free-trade agreement:
SIM.1: Removal of trade barriers
SIM.2: SIM.1 plus productivity gains
SIM.3: SIM.2 plus autonomous investment, financed abroad
SIM.4: SIM.2 plus autonomous investment, domestically financed
SIM.5: Potential U.S. trade actions plus increased outflow of direct investment.

2 The Canadian dollar in U.S. currency.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

they would benefit directly from national treatment and the harmonization of technical standards and other rules; most of them expected their sales and exports to increase, and most expected to increase their investment in Canada by 10 to 20 per cent, as a direct result of the agreement (Chart 3). These were large firms, but there is clear evidence that many small and medium-sized firms in both Canada and the United States expect to increase their sales and to invest in Canada as a result of the agreement. In a poll conducted in May 1986 by the Canadian Federation of Independent Businesses, for instance, most member firms saw clear benefits from the agreement; many are already retuning their production plans and developing sales strategies to access, or expand in, the U.S. market. The removal of U.S. tariff barriers, which rise with the amount of manufacturing content, will encourage more value-added processing in Canada for export to the U.S. market.

What the results indicate is that the additional investment will impart an extra stimulus to GNE that will be equal to 0.7 or 0.8 per cent in 1998 and will result in lower unemployment rates and – depending on whether the investments originate externally or in Canada – between 119,000 and 133,000 extra jobs.

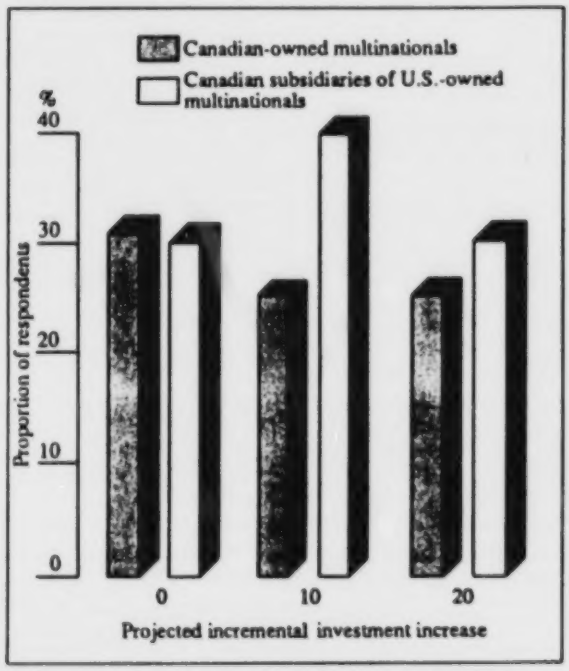
In combination with Simulation 2, this could mean that by 1998 Canada's gross output could be about 3.3 per cent, or over $20 billion, higher, in real terms, than in the base case. Real wage rates would be higher; prices would be slightly lower; and employment could rise by 370,000 jobs or by over 380,000 additional jobs, depending on the source of financing. Under this favourable scenario, the total government account would improve, assuming no major shifts in fiscal policy.

Simulation 5: Assuming the Agreement Is Not Implemented

The simulations described above are based on the premise that the agreement will be approved by both the Cana-

Chart 3

Average Investment Increase Projected by Multinationals with over $1 Billion in Assets, Canada[1]



1 Respondents were asked to estimate by how much investment by their company following the implementation of a bilateral free-trade agreement between Canada and the United States would, over a five-year period, be higher or lower than normal investment increases. The questionnaire was sent to 21 Canadian-owned multinationals and 22 Canadian subsidiaries of U.S.-owned multinationals. Four Canadian multinationals did not answer the question considered here.

SOURCE A. Rugman, "Trade liberalization and international investment," Economic Council of Canada, Discussion Paper (forthcoming).

dian Parliament and the U.S. Congress. But approval awaits an ultimate resolution of the debate between those for and against the present agreement, as well as consideration of appropriate legislation by both bodies. The agreement itself was designed to deal with a host of trade irritants on both sides of the border, while others were left pending. Through an exchange of letters, both sides reaffirmed their intention to exercise discretion during the period prior to implementation, "so as not to jeopardize the approval process or undermine the spirit and mutual benefits of the Free-Trade Agreement." But if the agreement is not implemented, those irritants, and others as well, will undoubtedly re-emerge for resolution and government action.

In our 23rd and 24th Annual Reviews, we expressed concern about the growing strength of U.S. protectionist sentiment, as reflected in the proposed omnibus trade bill or in the pressures to impose a tariff surcharge on imports (as the United States did in 1970), and about the possible implications of such moves for Canada. The mood in the U.S. Congress today appears somewhat less protectionist. The Congress is therefore unlikely to apply an across-the-board tariff surcharge on imports from all of its trading partners, right in the middle of the GATT negotiations. But it is quite likely to regard favourably new actions of some kind – countervailing duties, quantitative restrictions under the *Trade Expansion Act*, or negotiated voluntary export restraints.

A number of actions against Canadian exports have been envisaged in the United States should the free-trade agreement be rejected (see box). If undertaken and approved by the U.S. government (or renewed, in the case of shakes and shingles and steel), such initiatives could mean a loss to Canada of close to 450 million dollars' worth of exports. We realize that Canada would not be likely to lose in all of these particular cases, but we expect that, over time, other actions would be initiated.

In this more hostile trading environment, there is likely to be some increase in the outflow of equity capital from Canada and a slowing of the inflow, as firms decide to locate new investments in the United States, where there is less risk of harassment under U.S. trade laws. In recent years, Canada has been a net exporter of equity capital, with direct inflows averaging about $800 million and direct outflows ranging between $2 and $4 billion per year. We estimate that failure to ratify the agreement could increase that annual outflow by between $500 million and $1 billion. On the strength of this estimate, and taking the lower figure, we ran another simulation (Simulation 5), which combines a $500-million capital outflow with the effects of the U.S. trade actions. In comparison with the base-case projections for 1998, the results show a decrease in Canadian output and a loss of jobs. This simulation is, of course, indicative only, since the Congress has yet to act on the omnibus trade bill and since it is too soon to identify what other protectionist trade actions might be introduced in the coming years. Simulation 5 does illustrate, however, the downside risks if the agreement is not implemented.

The Effect of Exchange-Rate Changes

In all the cases simulated here, we have allowed the value of the Canadian dollar to respond to the events taking place within the model – that is, to changes in interest rates, in the

Potential U.S. Trade Actions against Canada, as of March 1988

	Type of barrier expected from the United States	Potential loss of Canadian exports to the United States
		(Millions of C$)
Product:		
Beef and veal	Global quotas	20
Fall-harvested white potatoes (Atlantic provinces)	Health standards (from Maine farmers)	5
Processed fish (Atlantic and Pacific regions)	Quotas	30
Potash (Saskatchewan and northern Ontario)	Pressure on Canada to further increase export prices (over and above the current agreement of 8 February 1988)	50
Uranium (processed)	Restrictions on enriched Canadian exports	20
Copper	Quotas and increased duties	3
Millfeeds and canola meal (exports to the U.S. Pacific Northwest)	Quotas	20
Cedar shakes and shingles	U.S. duty to be continued after expiry of current duty in January 1991	50
Electricity	Quantitative restrictions (under Section 232 of the U.S. Trade Expansion Act through petition by U.S. mideastern coal interests)	40
Specialty steel	Voluntary export restraints to be continued after 1 October 1989	200
Automobiles	Countervailing duties against Canadian duty-remission programs to third countries	10
Total		448

SOURCE: Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

relative rates of inflation, and in cross-border capital and trade flows. In our most likely case (Simulation 2), the net effect of the free-trade agreement is to increase the value of the dollar over the base-case estimate in 1998 by about 3 cents (because Canada's inflation rate falls by more than the U.S. rate, and capital flows increase). The current strength of the Canadian dollar probably already reflects the market's anticipation of benefits from the agreement.

We have tested the sensitivity of all of our results to either an appreciation or a depreciation of the exchange rate, caused by factors other than the trade agreement – for example, an anticipated rise in commodity prices or changing expectations in financial markets. These sensitivity tests indicate that fluctuations in the value of the dollar have a strong effect on the rate of inflation and on the fiscal position of governments. Over the longer run, the impact of these fluctuations on the levels of overall employment and real disposable income is limited, but their effect on the distribution of income and on the mix of employment is significant. For example, a strong appreciation of the Canadian dollar puts a competitive strain on Canada's export indus-

tries, but by lowering the price of imports it increases real incomes, which tend to be spent domestically. The result of such a favourable shift in the terms of trade is a reduction in manufacturing activity and employment, which is more or less offset by increases in the service sector. Unfavourable shifts in the terms of trade and a significant depreciation of the dollar reverse the process, increasing the price of imports and encouraging import substitution and domestic manufacturing activity and employment, at the cost of lower real incomes and reduced service-sector activity and employment.

How helpful these additional simulations really are depends on how they are used and interpreted. While we have confidence in the econometric tools that our researchers have used, we share the general misgivings about the apparent precision and accuracy of econometric projections. Mathematics cannot fully capture reality; nor can today's analyst foretell the future in all its complexity. Nevertheless, the simulations tell a consistent story. The implementation of the free-trade agreement will encourage increased economic growth and employment in Canada. If business responds by increasing autonomous investment, the gains from trade will be substantially higher. In contrast, failure to ratify the agreement would have a dampening effect on the economy. Just how negative that impact would be would depend on the strength of U.S. protectionism and the trade frictions that could potentially follow.

Industry Implications

To examine the effects of the agreement on Canadian industry at a more disaggregated level, we relied on what we described as the most likely outcome, derived from Simulation 2. A comparison of that estimate with Simulation 1 underlines the importance of industry specialization and rationalization. It indicates clearly that, without improvements in Canadian manufacturing productivity, increased U.S. competition could result in a net decline of output and employment in 17 of the 36 industries studied, virtually all of them in manufacturing (Table 2).

And while the losses in manufacturing output and employment are more than balanced by projected increases in other sectors, the figures show clearly that if Canadian manufacturing firms are to prosper in a free-trade environment, they must be prepared to modernize their plants and to upgrade the skills of their work force. Some firms will have to merge; others will have to close. As projected in Simulation 1, for example, one industry – the electrical products industry – would account for 40 per cent of all the job losses in manufacturing: the output of electrical products is projected to fall by 15 per cent, and employment by 8 per cent. As shown in our 24th Review, 76 per cent of the more than 1,000 plants in this industry are operating at less than the minimum efficient scale. The industry is being severely tested by imports and by technological change; already, there have been a number of mergers and plant reorganizations and closures. Indeed, employment projections for the period 1981-95, which we published last year in *Innovation and Jobs in Canada*, showed the industry's work force dropping by half, quite independently of the trade accord. This suggests that if electrical-goods producers make effective use of new technologies, the trade agreement will help them to meet the competition that is threatening their future: the agreement will increase domestic demand for electrical products and create new opportunities in the U.S. market.

Simulation 1 shows which industries will have to adapt in response to the trade agreement, while Simulation 2 shows what the impact could be, once firms have reorganized and/or modernized their operations. With the appropriate adjustment and rationalization assumed in Simulation 2, most Canadian industries (29 out of the 36 that we studied) are expected to benefit from bilateral free trade. The service sector, the primary industries, and construction are likely to account for over 90 per cent of the gains in employment. Indeed, in response to increased domestic demand, five service industries alone – retail trade; wholesale trade; finance, insurance, and real estate; personal services; and business services – are projected to contribute close to 54 per cent of all the new jobs. Manufacturing will probably account for only one-tenth of the increase in real output and for less than 8 per cent of the increase in employment resulting from the agreement. Within the manufacturing sector, 13 out of the 20 industries are likely to enjoy increases in output and employment, once firms have geared up to take advantage of the deal.

The wood, primary metals, and printing and publishing industries are prominent among those in manufacturing which would benefit the most from free trade. Wood and primary metals would benefit from the removal of U.S. nontariff barriers on Canadian exports of shakes and shingles and of steel products. The printing and publishing industry would receive substantial benefits from the positive indirect effects of free trade on real incomes and consumer expenditure.

Although nondurable manufacturing industries would, on average, benefit more from bilateral free trade than the durable manufacturing industries, six of the seven manufacturing industries that could be adversely affected by increased U.S. imports are in the nondurable segment (rubber

Table 2

Estimated Impact[1] of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Output and Employment, by Industry, Canada, 1998

	Output				Employment			
	Amount in millions of 1981 $		Percentage change		Number in thousands		Percentage change	
	SIM.1	SIM.2	SIM.1	SIM.2	SIM.1	SIM.2	SIM.1	SIM.2
Primary sector:								
Agriculture	124	327	0.8	2.2	2.0	7.2	0.5	1.8
Forestry	8	35	0.3	1.1	0.1	0.7	0.1	0.5
Fishing, hunting, and trapping	6	10	0.7	1.2	0.1	0.3	0.4	0.9
Mining	120	433	0.4	1.6	1.8	5.0	0.6	1.7
Total	258	805	0.6	1.8	4.0	13.1	0.5	1.5
Manufacturing sector:								
Food and beverages	145	376	1.2	3.2	2.1	6.4	0.7	2.0
Tobacco products	–5	1	–0.7	0.1	– –	– –	–0.4	0.1
Rubber and plastics	–364	–95	–9.4	–2.5	–4.5	–1.6	–4.7	–1.7
Leather	–40	–16	–8.4	–3.4	–1.0	–0.6	–3.7	–2.1
Textiles	–281	–76	–12.2	–3.3	–3.5	–1.3	–5.6	–2.1
Knitting mills	–57	–16	–12.6	–3.5	–1.4	–0.5	–7.1	–2.6
Clothing	– –	47	– –	2.2	– –	1.6	– –	1.7
Wood	78	113	1.5	2.2	1.0	2.0	0.8	1.6
Furniture and fixtures	–44	15	–3.3	1.1	–1.0	0.5	–2.0	0.9
Paper products	–103	86	–1.0	0.8	–1.0	1.0	–0.6	0.6
Printing and publishing	178	421	3.3	7.8	2.6	8.4	1.9	6.1
Primary metals	434	337	6.7	5.2	4.6	5.0	2.7	2.9
Metal fabricating	–224	85	–3.6	1.4	–2.9	1.4	–2.1	1.0
Machinery	–235	66	–3.3	0.9	–2.0	0.8	–1.6	0.7
Transportation equipment	–177	36	–1.6	0.3	–1.2	0.6	–0.6	0.3
Electrical products	–870	–268	–14.6	–4.5	–10.7	–4.5	–8.0	–3.4
Nonmetallic minerals	–45	79	–1.6	2.7	–0.6	1.1	–0.9	1.6
Petroleum and coal	–2	9	–0.3	1.3	– –	0.1	–0.2	0.8
Chemical products	–422	–50	–5.4	–0.6	–2.8	–0.4	–2.6	–0.3
Miscellaneous	–187	–31	–9.7	–1.6	–3.7	–0.9	–5.8	–1.4
Total	–2,221	1,119	–2.4	1.2	–26.0	18.9	–0.1	0.9
Construction	1,159	2,070	3.8	6.8	15.0	37.5	2.0	5.1
Service sector:								
Transportation and storage	315	708	0.9	2.1	3.0	8.8	0.6	1.8
Communications	–162	28	–1.1	0.2	–0.8	1.2	–0.3	0.4
Utilities	180	406	1.0	2.2	0.6	2.0	0.4	1.3
Wholesale trade	463	790	1.7	3.0	6.7	15.7	1.0	2.3
Retail trade	1,003	1,357	2.9	4.0	32.1	59.6	1.7	3.1
Finance, insurance, and real estate	963	1,801	2.1	3.8	12.7	30.3	1.3	3.0
Business services	305	656	1.4	3.0	6.9	20.0	0.4	1.2
Health and education	186	306	1.8	2.9	2.5	5.9	1.5	3.5
Amusement and recreation	126	171	3.7	4.9	2.4	4.6	0.9	1.7
Food and accommodation	401	586	2.8	4.1	11.8	23.6	1.1	2.1
Personal and other services	82	126	0.5	0.8	5.1	10.3	0.3	0.7
Total	3,862	6,935	1.4	2.6	83.0	181.8	0.8	0.2
All sectors	3,060	10,930	0.7	2.5	76.0	251.3	0.5	1.8

1 Measured as the change from the levels estimated for the base case, which describes what would happen if there were no change in the Canada-U.S. trading relationship. The two simulations are defined as follows:
SIM.1: Removal of trade barriers
SIM.2: SIM.1 plus productivity gains.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

and plastic products; leather products; textiles; knitting mills; chemicals and chemical products; and miscellaneous manufacturing). Because these industries now enjoy substantially higher protection than their U.S. counterparts, they would face important structural adjustments. The furniture and fixtures, metal fabricating, and machinery industries also get more trade protection in Canada than in the United States, but the stimulus of industrial rationalization and heightened domestic and foreign demand would more than offset any negative direct effects.

Overall, the net increase in manufacturing output and employment of the 13 industries favourably affected by the Canada-U.S. Free-Trade Agreement outweighs the losses of the seven that are adversely affected. Net employment gains in the former are expected to number around 30,000 (spread over the 10-year period), while net employment losses in the latter will probably be around 10,000 (out of their current work force of about 600,000).

These aggregate industry impacts do not, of course, provide a detailed view of the winners and losers in the new trade environment. Within each industry there are various segments, many of which produce a variety of products; some of them will be favourably affected by the agreement, while others may have to retrench. Within the leather industry, for example, Canadian producers of cross-country ski boots, women's winter boots, workers' boots, and high-priced casual shoes will likely do well in a free-trade environment. Similarly, Canadian high-fashion textile and wool producers will benefit from free trade, whereas producers of man-made fibres and cotton will be at risk. In the chemical industry, producers of petrochemicals and fertilizers (including potash) are expected to perform well, whereas producers of organic and inorganic chemicals will likely experience severe adjustment pressures.[5]

In a similar vein, there are potential losers within some industries that are projected to benefit from free trade, such

Table 3

Difference in Projected GDP between the Base Case and Simulation 2, Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, by Province, 1998

	Newfoundland	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia	Canada[1]
						(Millions of 1981 $)					
Primary industries	12	3	14	8	62	99	29	96	377	84	805
Manufacturing											
Durables	1	--	4	6	89	201	16	8	41	99	463
Nondurables	15	4	16	23	173	249	37	15	39	86	656
Construction	40	8	49	49	473	607	68	96	395	264	2,070
Services	78	20	154	132	1,595	2,574	295	260	985	821	6,935
Total difference	146	35	236	218	2,392	3,731	445	474	1,837	1,354	10,930
Contribution of:						(Percentage points)					
Primary industries	0.22	0.25	0.15	0.09	0.06	0.06	0.17	0.55	0.56	0.16	0.18
Manufacturing											
Durables	0.02	--	0.04	0.07	0.09	0.12	0.09	0.05	0.06	0.19	0.11
Nondurables	0.28	0.33	0.18	0.27	0.18	0.15	0.22	0.09	0.06	0.17	0.15
Construction	0.74	0.66	0.54	0.58	0.49	0.38	0.40	0.55	0.59	0.51	0.47
Services	1.45	1.65	1.70	1.56	1.64	1.59	1.75	1.50	1.47	1.60	1.59
						(Per cent)					
Total difference	2.71	2.89	2.61	2.57	2.46	2.31	2.63	2.73	2.74	2.64	2.50

1 Includes the Yukon and Northwest Territories.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

Table 4

Difference in Projected Employment between the Base Case and Simulation 2, Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, by Province, 1998

	Newfoundland	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia	Canada[1]
						(Number of persons)					
Primary industries	230	115	554	246	1,532	2,918	504	1,013	3,996	1,672	13,107
Manufacturing											
Durables	12	--	124	181	1,545	2,456	205	86	416	1,702	6,727
Nondurables	399	81	253	373	3,046	4,728	733	329	892	1,268	12,208*
Construction	872	218	1,145	1,036	8,668	11,176	1,581	1,527	7,142	4,034	37,454
Services	2,517	484	4,605	4,258	43,286	73,569	8,725	5,624	18,140	20,208	181,805
Total difference	4,030	898	6,681	6,094	58,077	94,847	11,748	8,579	30,586	28,884	251,301*
Contribution of:						(Percentage points)					
Primary industries	0.11	0.26	0.16	0.08	0.05	0.05	0.08	0.23	0.27	0.11	0.09
Manufacturing											
Durables	0.01	--	0.03	0.06	0.05	0.04	0.03	0.02	0.03	0.11	0.05
Nondurables	0.19	0.18	0.07	0.12	0.09	0.08	0.12	0.07	0.06	0.08	0.09
Construction	0.42	0.49	0.32	0.33	0.26	0.20	0.27	0.34	0.49	0.26	0.27
Services	1.22	1.09	1.30	1.35	1.31	1.32	1.46	1.26	1.23	1.28	1.30
						(Per cent)					
Total difference	1.95	2.02	1.88	1.93	1.75	1.70	1.97	1.93	2.08	1.83	1.80

* Includes 106 persons employed in the petroleum and coal products industry for whom the provincial allocation could not be determined.
1 Includes the Yukon and Northwest Territories.
SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

as the food and beverage industry and the furniture industry. In the food and beverage group, some segments of the food-processing industry (particularly fruit, vegetable, and confectionary processors) and wineries are expected to face tough competitive pressures, as tariffs and nontarriff barriers are eliminated.[6] Similarly, manufacturers of household furniture are likely to experience more difficulty than those who specialize in office furniture.

Provincial Impact

The impact of free trade on individual provinces is largely shaped by the profile of their industrial activities. In fact, according to our most likely estimate, all provincial economies will experience increases in output and employment under the Canada-U.S. Free-Trade Agreement. Most of the employment gains are expected to occur in the service sector, where activity and employment are distributed fairly evenly across the country (Tables 3 and 4).

In relative terms, the eastern and western provinces will probably gain more than Quebec and Ontario. This reflects the importance of the primary industries that will benefit from the removal of U.S. trade barriers (especially the NTBs on shakes and shingles, and on the products of agriculture and fishing); strong gains are also expected in construction and in energy and other industrial projects. On the other hand, as we have seen, the picture for manufacturing, while positive overall, is mixed, owing in part to the failure to get broad access to U.S. government procurement. As a result, the relative output and employment gains for Quebec and Ontario, where much of manufacturing is concentrated, are likely to be slightly below the national average.

Employment and Adjustment

The occupational distribution of the potential employment gains follows from the industrial split. Under the most

likely scenario, a number of major occupations in the service sector – clerical; sales and services; and managerial and administrative – will dominate, accounting for close to 148,000 new jobs. Free trade will add about 37,500 jobs in the construction industry, with the rest split mainly between manufacturing and the primary industries. As for the difference in impact between men and women, quantitative estimates become more precarious, especially at the occupational level, since they apply today's employment gender split to the future. Nonetheless, it appears from Table 5 that the job gains will be divided between men and women in roughly the same 60/40 ratio that is found in the labour force today.

Adjustment to the agreement will take time. The extra potential employment amounts to a net average gain of 25,000 jobs to the economy in each of the next 10 years. This compares with the increase of 250,000 to 350,000 jobs that normally occurs annually. The overall figures, of course, mask a process of layoffs in some sectors or communities and of re-hirings or hirings elsewhere.

Table 5

Projected Net Jobs Created as a Result of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement (Simulation 2), by Occupation and Sex, Canada, 1998

	Both sexes	Female	Male
	(Thousands)		
Managerial and administration	16.7	4.4	12.3
Natural sciences	4.3	0.7	3.6
Social sciences	1.8	1.0	0.8
Religion	0.4	0.1	0.3
Teaching	5.9	3.5	2.4
Medicine and health	6.6	5.0	1.6
Art and literary	4.4	1.7	2.7
Clerical	51.8	41.6	10.2
Sales	43.2	18.5	24.7
Service	36.5	22.0	14.5
Farming	8.4	1.7	6.7
Fishing	0.4	--	0.4
Forestry	0.6	--	0.6
Mining	2.1	--	2.1
Processing	6.8	1.2	5.6
Machining	3.5	0.1	3.4
Product fabrication	12.4	0.8	11.6
Construction	28.1	0.4	27.7
Transportation equipment	5.7	0.3	5.4
Materials handling	4.0	0.8	3.2
Other crafts	4.5	1.1	3.4
Not classified	3.0	0.4	2.6
All occupations	251.3	105.5	145.8

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

Job-turnover rates vary quite significantly depending on the activity. Drawing on past experience, we have nonetheless estimated the numbers of jobs that will be created and lost as employers adapt to the new circumstances (Table 6). We emphasize *job* turnover as distinct from *labour* turnover, since in certain types of jobs – particularly those in which students and young people are employed – worker turnover is common. Our calculations suggest that the estimated net gain of 251,000 jobs results from about 439,000 jobs being created and 188,000 jobs being destroyed over the 10-year span. Set against the number of jobs that appear and disappear each year under the impetus of competitive realities, technological shifts, changes in consumer taste, and so on – or against the 3 million new jobs that will be filled during the same period, as the labour force grows – these are not large numbers.

In our Statement, *Managing Adjustment*, for example, we found that roughly 8 per cent of all jobs in the manufacturing sector disappear each year because of plant closure or rationalization. These losses are offset by job creation in other businesses that are just starting up or expanding. The annual job-loss rate derived from Table 6 would add 0.5 percentage points to the normal rate of job loss in manufacturing.

That is not meant to suggest that losing one's job is a painless experience. Some of the people displaced will be those with years of experience, with families and homes, and with pension entitlements and skills that may or may not be easily transferable.

Conclusion

In this section we have presented new simulations based on the free-trade agreement signed a few months ago. Then, we considered its industry and provincial implications and its employment effects. In all four of the cases presented, the impact of the Canada-U.S. trade agreement is positive for output, employment, and the incomes of Canadians. In our "most likely" case (Simulation 2), we anticipate that real activity in 1998 could be 2.5 per cent higher than the figure projected in our base case, in which there is no change in Canada-U.S. relations.

We recognize, however, that without a trade agreement, Canada would be vulnerable to a setback in exports and in

Table 6

Projected Employment Flows Resulting from the Canada-U.S. Free-Trade Agreement (Simulation 2), by Industry, Canada, 1998

	Jobs created	Jobs lost	Net job gains
	(Thousands)		
Primary sector:			
Agriculture	10.9	3.8	7.2
Forestry	6.8	6.2	0.7
Fishing, hunting, and trapping	1.6	1.3	0.3
Mining	10.4	5.5	5.0
Total	29.8	16.7	13.1
Manufacturing sector:			
Food and beverages	13.0	6.6	6.4
Tobacco products	--	--	--
Rubber and plastics	2.4	4.1	-1.6
Leather	0.2	0.8	-0.6
Textiles	0.7	2.0	-1.3
Knitting mills	--	0.5	-0.5
Clothing	4.4	2.8	1.6
Wood	8.3	6.3	2.0
Furniture and fixtures	2.2	1.7	0.5
Paper products	5.4	4.5	1.0
Printing and publishing	10.7	2.2	8.4
Primary metals	9.4	4.4	5.0
Metal fabricating	7.9	6.5	1.4
Machinery	8.2	7.3	0.8
Transportation equipment	14.2	13.7	0.6
Electrical products	1.0	5.5	-4.5
Nonmetallic minerals	2.7	1.7	1.1
Petroleum and coal	0.4	0.3	0.1
Chemical products	2.5	2.9	-0.4
Miscellaneous	1.4	2.3	-0.9
Total	95.0	76.1	18.9
Construction	39.6	2.2	37.5
Service sector:			
Transportation and storage	16.2	7.4	8.8
Communications	2.9	1.7	1.2
Utilities	4.6	2.6	2.0
Wholesale trade	25.7	10.0	15.7
Retail trade	68.2	8.6	59.6
Finance, insurance, and real estate	38.1	7.8	30.3
Business services	60.4	40.4	20.0
Health and education	6.1	0.3	5.9
Amusement and recreation	5.7	1.2	4.6
Food and accommodation	27.8	4.1	23.6
Personal and other services	19.0	8.7	10.3
Total	274.7	92.8	181.8
All sectors	439.1	187.8	251.3

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

capital flows as a result of new trade actions by U.S. firms or of more-protectionist legislation adopted by the U.S. Congress. This could well impair Canada's growth prospects and at least temporarily sour relationships with our neighbour.

The dislocation and adjustment set in train by the trade agreement will certainly be important for the people involved. But that impact is rather modest when compared with that of other shocks that have hit the economy over the past 15 years. The energy price shocks of the 1970s, the decline in commodity prices since 1981, and the depreciation of the Canadian dollar from 1982 to 1987 all caused upheavals for particular industries and communities that easily surpass the year-to-year effects that we have identified in our simulations.

Thus, from our calculations it certainly appears that the net effects of the agreement with the United States are on the positive side of the ledger. We do acknowledge, however, that the ultimate judgment on the trade agreement should be based on an evaluation of a broader set of issues – its impact on institutions, on trade laws, and on Canada's ability to cope with the broader aspects of international competition. These are issues that we examine in the final section of this Statement.

5 Assessing the Agreement

An American poet, Cid Corman, has written:

It is hard to be anywhere once
And twice is a dream.

Indeed, history seldom offers more than one time and one place. Canada and the United States have negotiated what, in our view, is a timely, historic, and mutually beneficial treaty. Once ratified and implemented, it will encourage a process of industrial adaptation, resource allocation, and investment in infrastructure that will not easily be reversed. It will likely lead to further developments in trade rules and, potentially, to initiatives at the multilateral level to promote further trade liberalization.

The Council's Criteria

In our 24th Annual Review, we identified four criteria for assessing the agreement (p. 61). We said, first, that *in providing freer access to U.S. markets, it must take account of state and local barriers, as well as federal* – and, by

inference, provincial and local barriers in Canada. In the actual agreement, tariff barriers at the federal level are to be eliminated fully in both countries; and some nontariff barriers – fewer than we had hoped for – are also to be dropped. In retrospect, however, our expectations for the provincial/state and local restrictions were somewhat unrealistic, for each country naturally had to adapt its negotiating agenda to its own jurisdictional situation. But there is no question that the negotiators took at least some of these barriers into account. Indeed, the agreement has already given some impetus to action, at least in Canada; and provincial Premiers recently acknowledged the need to lower interprovincial barriers.

Second, we said that *it must clearly identify areas of policy, trade, and investment that are non-negotiable, as well as domestic institutions, laws, and regulations that are beyond the reach of countervailing action.* By that, we had in mind Canada's social policies, as well as the cultural institutions and programs used to promote regional growth and opportunity. These were, in fact, excluded from the agreement.

Third, *it must contain clear definitions of subsidies that are countervailable, and of those that are not because they fall under the present GATT definitions of noncountervailable subsidies.* The agreement requires that each party abide by the GATT Subsidies Code, and it commits both countries to negotiating an agreement on new, mutually acceptable trade rules within five to seven years.

Fourth, *it should contain a dispute-settlement mechanism that would deal with trade irritants quickly and impartially.* That objective has largely been met.

In short, the document goes a long way towards achieving Canada's major objectives. On tariffs, it follows a continuum of reductions to the point where they are finally eliminated; on rule making, it goes far beyond previous agreements of this sort – primarily because of pressure from Canada to protect its interests as the smaller partner.

Canadian Concerns

In our view, both Canadians and Americans will be well served by the agreement. The tariff barriers between the two countries will be eliminated, and national treatment will be provided in investment, in traded goods and a range of services, and in some limited areas of federal procurement. Each government has preserved its right to regulate in prudential and fiduciary matters, as well as in the areas of health and safety and of environmental and consumer protection, among others, provided only that domestically owned and foreign-owned enterprises are treated equally. This means that investors may undertake their long-run investment strategies in each country without risk of discriminatory treatment.

We recognize that many Canadians have deep reservations about the agreement. Some have expressed concern that it could lead to the exodus of many Canadian subsidiaries of U.S.-owned corporations, which originally established themselves in Canada to avoid Canadian tariff barriers but which could, under free trade, profitably supply the Canadian market from the United States. Our research shows that the agreement is unlikely to trigger the departure of many subsidiaries. Some will leave if it is more efficient to do so, but because most of them have various sunk costs in this country, they will rationalize their Canadian production to focus on one or a few North American or world product lines. Indeed, a review of what took place after the *Kennedy* and *Tokyo Rounds* suggests that the decisions to maintain, expand, or contract production are shaped more by market opportunities, technology changes, and the relative prices of the factors of production than by tariff barriers or their reduction. The conclusion of our recent Statement on *Managing Adjustment* was that

> in industries experiencing rapid trade growth . . . the affiliates of U.S. multinationals in Canada have grown (in terms of exports and employment) relative to those in other developed countries. . . . Often, these are R&D-intensive industries . . . that many hope will provide the high-quality jobs desired by Canadians. At the same time, Canadian affiliates of U.S.-owned firms have become less important in industries experiencing slower trade growth. [p. 17]

In fact, employment by U.S. multinationals in Canada has been the strongest in those industries where trade barriers have been falling. In short, there is little evidence to support the idea that the agreement will lead to the "de-industrialization" of Canada or to the exodus of manufacturing and other jobs from this country.

Others are concerned that easing Investment Canada's threshold-review powers could unleash a wave of U.S. take-overs and investments in Canada that could undermine Canadian sovereignty. That is the other side of the fear that Americans may close down their Canadian branch plants and repatriate their capital: the worry is that U.S. investors may be just waiting to acquire control of Canadian firms and to invest in a whole variety of enterprises that contribute to Canada's output and employment growth. For the past decade, however, the net flows of equity investment have been from Canada to the United States.

Investment Canada may have been perceived by some U.S. investors as a barrier to direct investment in Canada. But even at the lower review thresholds that now exist, that agency has never rejected a proposed investment. Under the trade agreement, with the exception of certain performance requirements (with respect to local content and exports, for example), the present criteria for evaluating large acquisitions can still be used. In addition, Investment Canada retains its existing full right to review acquisitions in the sensitive investment areas of energy, transportation, and culture.

We expect to see a continuing two-way flow of direct investment, based on potential rates of return offered by specific investment projects. The longer-term prospects for expanded U.S. purchases of Canadian energy suggest strong investment – Canadian, foreign, or both – to expand Canada's bitumen and frontier oil and gas reserves and hydro-electric potential, with accompanying investments in supporting industries. As well, the guarantee of national treatment for Canadian investments in the United States will facilitate a continuing flow of Canadian capital towards our neighbours to the south.

A third area of concern is that the agreement will give rise to pressures that could eventually reduce or alter Canada's social and regional development policies, in order to bring them into line with U.S. practices. Both countries were at pains to remove their social programs from the negotiations and to grandfather the various consumer-oriented or socially focused legislation and regulations governing commercial transactions. As a nation with a long tradition of working for social and regional balance, Canada must always ensure that its trade policy does not diminish its ability to assert a unique Canadian concern for all of its citizens.

There is, therefore, no reason to think that free trade can be used to alter or undermine Canada's unemployment insurance, medicare, or other programs fundamental to the social safety net. Rather, by strengthening economic growth and employment in Canada, the free-trade agreement will increase government revenues and improve the ability of governments to address social issues. Canada also resisted U.S. efforts to bring culture, regional incentives, or intellectual property into the negotiations, just as U.S. negotiators were careful to guard their own sensitive areas, such as transportation and fisheries.

Of course, individual U.S. firms or lobbies may continue to claim trade injury because of one or another of Canada's social programs. But this is not a new phenomenon, and for the most part the resulting cost differentials form a minor component of the competitiveness of firms on either side of the border. The agreement alters the situation in two ways: first, it provides a relatively impartial dispute-settlement mechanism; second, until new trade laws are worked out, the present GATT definitions of subsidies, which explicitly exclude social policies, will continue to apply.

Issues where the actions or omissions of one government offend the other (in areas such as acid rain or the compulsory licensing of drugs, for example) will continue to be the focus of bilateral discussion, free-trade agreement or no agreement.

Indeed, the historical record shows no support for the view that increasing trade interdependency calls for the elimination or harmonization of social policies. Canada-U.S. trade interdependency has grown rapidly over the past four decades, but the differences between the two countries with respect to social programs and to their treatment of the unemployed, the poor, the sick, and the elderly have, if anything, increased. Nor has the growth of commerce within the European Community and the European Free Trade Association led to harmonized social policies. Rather, the heightened prosperity resulting from increased trade and specialization has allowed governments more flexibility in how they design and deliver social programs.

Another strongly held concern is that the trade agreement may limit Canada's (or the United States') national sovereignty, particularly in the ability of its government to adopt industrial strategies that steer the economy in a new direction. A number of clauses in the agreement are seen as reducing the degree of freedom of the two governments. Among them are the provisions

- to guarantee national treatment;
- to remove impediments to private investment;
- to eliminate certain performance requirements for foreign investors;
- to commit both countries to removing agricultural licensing and import restrictions;
- to eliminate export taxes or licensing on energy products and to ensure continuity of energy supply; and
- to establish a variety of working groups to harmonize standards and competitive arrangements.

Some may regard these provisions as conceding too many hostages to market decisions. To others, these measures are

the very essence of a mutually beneficial trade-liberalizing agreement. They remove nationally imposed trade barriers that segment markets, shelter inefficient producers, and distort or impede investment decisions. Their elimination will promote more-efficient commercial relationships between the two countries and greater prosperity within each nation. Each government retains full control over its own political agenda and its own monetary and fiscal decisions. Moreover, in the final analysis, each nation's sovereignty is enunciated by the right to abrogate the free-trade agreement upon six months' notice or, alternatively, to continue to negotiate for changes in its structure, incidence, and application.

Finally, a major concern among many Canadians has to do with the numbers of workers who will be displaced from their current employment and with the prospect of their finding more satisfying, more remunerative alternative jobs. Such fears are natural, particularly in areas of industrial and economic vulnerability, where other job opportunities are scarce. It is important, however, to provide some perspective on this matter of adjustment. Over the past 40 years, Canada has seen its tariff levels drop substantially, and yet it has enjoyed the most rapid rate of employment growth of any OECD member country. We have seen a transformation of industrial production in Canada from traditional smokestack activities employing relatively unskilled labour (activities that are increasingly becoming the domain of the newly industrializing countries) into more-specialized, information-based, high-tech industries. True, this process will continue whether or not the trade agreement is implemented. But with the agreement in place, the opportunities made available by the larger market will hasten the transformation to a high-value-added economy.

Our research shows there will be more jobs, not fewer. Our estimates in Section 4 show that the trade agreement could add one-half of 1 per cent to the number of permanent layoffs that typically occur in manufacturing in a year. At the same time, the new jobs created through increased sales and investment would outnumber the jobs lost by a ratio of two to one. Of course, governments must be willing to support the efforts of labour and business leaders (and community groups) to work out ways to ease the adjustment and to facilitate the retraining and re-employment of workers whose jobs are at risk.

Adjustment Programs

The Council believes that adjustment programs should focus on workers. In *Making Technology Work*, we called on both levels of government to review their existing programs or, if necessary, to consider new programs to ensure that those workers who are adversely affected by technological change will have adequate access to income support and to alternative training opportunities in keeping with their years of working experience. We reaffirmed the point in *Managing Adjustment*, where we recommended

> that labour adjustment policies adopted by government to assist workers in industries suffering the adverse consequences of international competition be part of general (or framework) policies designed to facilitate the adjustment of workers to changing economic times and conditions. [p. 36]

This means, in the case of firms that are closing down, early notification and use of the Industrial Adjustment Service (IAS) of Employment and Immigration Canada, along the lines suggested in *Making Technology Work*. It is worth noting that the IAS has proved particularly effective on the upside of employment adjustment in helping new or expanding firms find suitably trained workers. Where single-industry towns are faced with closure or massive layoffs, the Community Futures program within the Canadian Jobs Strategy should come into play. And in cases of layoffs that occur gradually as firms restructure and revamp their product lines or services, there are the regular placement and training services offered by Canada Employment Centres. While we have not had an opportunity to measure the effectiveness of these programs and services, one of the tasks of the recently appointed Advisory Council on Adjustment, chaired by Mr. Jean de Grandpré, is to evaluate their adequacy in helping those who are trade-displaced.

In researching the adjustment issue, we have examined the trade-related labour adjustment programs introduced by the federal government in the past, dating back to the post-*Kennedy Round* tariff cuts in 1965. They have generally taken two forms: enrichment of existing programs targeted at the unemployed (especially unemployment insurance); and income maintenance for older workers. A few were community-based, but most were industry-based. While these programs had admirable objectives, they do not, in our view, set a good example for the adjustment problems that we now face. First, we do not think that in the current environment it is possible to distinguish the workers displaced by the consequences of the Canada-U.S. agreement from those displaced by technology or by new competition from developing countries. Second, even if we could identify the workers directly affected by the agreement, we do not believe they should be treated differently from those whose employment is disrupted by technology or by the emergence of a new competitor. All of our research leads us to believe that labour market programs should be general in their application and should be designed to meet the needs

of the workers who face the most difficulty in finding and holding a new job. The most disadvantaged workers in Canada are older workers, people with low education, and those who live in small, remote communities. These people and communities should be the main targets of government adjustment programs.

We again wish to point out what a critical role training and other labour adjustment policies will play in the years ahead. Table 7 identifies the main federal programs that were or are now available. It is significant that, when unemployment insurance is included, Canada spends more, as a percentage of GDP, on labour market policies than almost all other OECD nations. The irony is that among those countries whose expenditure commitments to labour market adjustment are comparable – West Germany, Austria, and Sweden – the predominant share goes to skill training, job creation, or other productive activity. In Canada's case, over 85 per cent is devoted to income-support payments to persons who are without work. Surely we can do better.

We also emphasize that the trade agreement should serve as a catalyst to management and labour to find new ways of dealing with adjustment problems – new models for decision making and new designs for the workplace. We are entering a period when industry will have to be both more agile and more efficient in order to cope with international competition. In *Making Technology Work*, we mentioned many aspects of organizational change that have been tested and proven by Canadian firms and their employees. Such mechanisms as the Canadian Steel Trade Conference and the new sectoral committees of the Canadian Labour Market and Productivity Centre can play a potentially important role. They can help labour and management to reach a mutual understanding of the global issues they face and to prepare for unavoidable adjustment problems.

Later this year, we expect to publish a Statement on regional development, aimed specifically at giving practical advice on how communities can cope with adjustment – how they can revitalize existing industries or replace them with locally generated economic activities that can survive in the market environment of the 1990s.

Over the Longer Term

As a small trading nation, Canada's external commercial policy must always focus on trade liberalization and on ways that will strengthen the multilateral trading system in order to ensure the best possible access to all markets. The Canada-U.S. trade agreement makes progress in this direction. It is consistent with our joint aims at the *Uruguay Round*; and in certain areas, it provides a positive example for the multilateral negotiations.

Table 7

Selected Labour Program Expenditures, Canada, 1986-87

	Annual expenditures	Per cent of total
	(Million $)	
Unemployment Insurance:		
Unemployment Insurance benefits[1]	10,159.0	85.1
Training[2]	236.9	2.0
Work Sharing	21.7	0.2
Job Creation	96.0	0.8
Less: overpayments and cancelled warrants	(86.3)	(0.7)
benefit repayments	(33.8)	(0.3)
Total	10,393.5	87.1
Canadian Jobs Strategy:		
Job Development	834.2	7.0
Job Entry		
– Challenge '86	117.6	1.0
– Other Job Entry	228.3	1.9
Skill Shortages	185.0	1.5
Skill Investment	48.8	0.4
Community Futures	64.1	0.5
Innovations	14.8	0.1
Other related programs	50.0	0.4
Total	1,542.8	12.9
Grand total	11,936.3	100.0

1 Including regular, sickness, maternity, adoption, age 65, and fishing benefits.
2 Income support for trainees.
SOURCE Employment and Immigration Canada, *Annual Report, 1986-1987* (Ottawa, 1987).

As an industrialized country with high living standards, Canada has to move up the value-added chain. This means taking advantage of low-cost materials and components wherever they are available and adding Canadian knowledge and expertise through effective use of an educated work force and leading-edge technologies. By improving access to the U.S. market and by exposing Canadian firms to increased competition, the agreement provides a strong impetus for the revitalization of Canadian industry. It offers

a relatively stable and secure environment for change, where firms can plan and adjust to new competition and to the new opportunities from falling U.S. barriers. The alternative is likely to be a more fractious relationship and a "bumpier" adjustment to international competition, without the stimulus of tariff reductions. As we said in our 24th Review, failure to ratify the agreement would be unfortunate but not catastrophic. "Fewer jobs," we said, "would be created than under a free-trade regime, and incomes would be lower, but the standard of living would nonetheless continue to improve." The alternative, then, "would not be the status quo but a tough and combative international marketplace." [p. 61]

Rules of Trade

The agreement makes a significant step in the direction of codifying Canadian and U.S. bilateral trade actions. The deal provides, for the first time, a mechanism for reviewing and amending domestic trade decisions and new trade laws. With the binational panels, both countries have a better chance of getting reasonably quick rulings, based on accepted international tests of trade distortions. The gains involve speed (compressing the review process from four years to less than one), reduced costs, less uncertainty and irritation, and greater fairness.

The negotiations that follow the agreement are particularly crucial for Canada. Clear, mutually accepted rules of trade will go a long way towards eliminating uncertainty and unnecessary litigation. In this respect, candour and transparency will be needed on both sides.

In previous publications – *The Bottom Line* (1983); *Minding the Public's Business* (1986); and *Managing Adjustment* (1987) – we examined in some depth the effectiveness of industrial subsidies in helping firms to get established, stay in business, modernize, promote R&D, reduce pollution, and so on. In addition, in our recent study of the taxation of savings and investment – *Road Map for Tax Reform* (1987) – we examined the adverse economic consequences of a corporate tax system that was riddled with a host of implicit subsidies in the form of tax credits, deductions, and allowances. In general, we believe that unless they are exceedingly well targeted and administered, most industrial subsidy programs (direct and indirect) provide little enduring economic or social benefit; yet they incur considerable costs to the nation. This view is widely held in the United States as well. Hence, if the agreement, as one of its ultimate accomplishments, limits the indiscriminate use of industrial subsidies that favour one country's producers over more-efficient producers in the other country, it will cause us no discomfort. We must emphasize, however, that this issue is quite different from that of the initiatives aimed at promoting regionally balanced economic growth and prosperity.

Canada's explicit policy of federal subsidies to promote regional economic and social development – a policy now being decentralized to regional agencies of the federal government – is well established. On more than one occasion, our regional subsidies have been cited in U.S. trade actions against Canada; such subsidies or grants will almost surely be included under the wider definitions that will appear in the U.S. omnibus trade bill. Yet GATT rules state very explicitly that trade-remedy laws cannot legitimately be invoked against social or industrial policies that are designed solely to cross-subsidize or redistribute income and employment among regions and citizens. They can be used only against policies in one country that discriminate against producers in another country and thereby influence the flow of international trade or investment.

On the other hand, many industrial subsidies in the United States take the form of tax incentives made available at state and local levels. Moreover, the United States uses its defence and domestic-procurement programs quite deliberately to promote industrial research and development, as well as specific state and regional objectives; indeed, it has been estimated that fully one-third of U.S. scientists and engineers are employed on military or related projects. Private corporations, particularly in the military and high-technology areas, benefit not only from having much of their initial research and development paid for by the U.S. government, but also from the commercial spinoffs that follow. This puts Canadian competitors at a distinct disadvantage. In future negotiations, getting greatly increased access to U.S.-government R&D expenditures should be a top priority for Canada.

Conclusion

At this juncture, the U.S. Congress has yet to take definitive action on either the Canada-U.S. Free-Trade Agreement or the omnibus trade bill. The House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade, in its Report on the Elements of the Agreement, unanimously recommended that unless it is exempted from the application of the omnibus trade bill, Canada should withdraw its consent to the free-trade agreement. Certainly, if the omnibus bill, as eventually approved by the President, does in fact seriously impair the benefits to Canada of the bilateral accord, that would seem in order.

But if Canada were to repudiate the trade agreement, the United States would not likely renew negotiations without demanding major new concessions. Indeed, it is more likely that protectionist lobbies in the United States would succeed in having a host of trade actions taken against Canada. Many such actions are already in the administrative pipeline. Others have been called for – against Canadian farmers, fishermen, and forest and mineral producers; against our steel and energy industries; and against our textile and clothing firms.

Thus it seems fair to conclude that while Canada did not get everything it wanted from the agreement, the latter is an important step forward, provided that its benefits are not severely undermined by the omnibus trade bill. It sets the stage for more-harmonious trade relations between Canada and the United States. As time and future negotiations progress, we see scope for improvement from within the terms of the agreement itself. The track record of other trade agreements is worth observing in this respect. As the partners learned to work together, efforts were made to speed up the adjustment in tariffs and to improve the internal workings of the regional market.

The trade agreement has spawned debate in communities, workplaces, and schools, in boardrooms and union halls, and within this Council. It is natural that on these matters there are legitimate differences of view. While all the members of the Council, for example, hold that more-open borders between the United States and Canada are desirable as part of the process of global trade liberalization, some members do not approve of the agreement signed in January. They explain their views in the pages that follow. On the other hand, the majority of the members of Council are of the view that the agreement will set the framework for a stronger and more prosperous economy, and that there is still adequate room for Canadian governments to address unemployment and other urgent social issues through fiscal, regional, or other selectively targeted programs. Our analysis suggests that implementation of the accord will produce concrete economic gains; in addition, the agreement makes substantial headway in setting rules for a greatly enlarged two-way trade relationship.

Canadian enterprise has shown that it is ready to seize the challenge, to venture forth into the wider marketplaces of the United States and beyond. Canadians in general have learned a lot about themselves and about the United States in the past two and a half years, through months of negotiation and millions of hours of study, consultation, and debate. We believe that history will show that the efforts were well spent and that, in the longer run, Canada will become a stronger and more cohesive nation as a result of the trade agreement.

Note

As we go to press, we learn that the Canadian government has accepted the ruling by a GATT panel (referred to on p. 15 of this Statement) that provincial pricing, listing, and distribution practices discriminate unfairly against imported wines, spirits, and beer. The government has stated that it will commence discussions with the provinces, aimed at changing their practices with respect to wine and spirits. It will not now act upon the section of the ruling that pertains to beer.

Comment and Dissent

Comment by
Diane Bellemare and Kalmen Kaplansky

In this brief commentary, we would like to repeat the reservations we expressed at the time the 24th Annual Review was published, regarding the probable effects of a free-trade agreement with the United States.

We do not share the optimistic and confident tone of the Council's Statement, which, despite the fact that Canada has given up more in the area of tariff barriers than it has gained in terms of nontariff barriers, expresses full support for the free-trade agreement. There are many individuals and groups who oppose this agreement. Their reasons for doing so cannot all be wrong. The concerns that have been expressed deserve, in our opinion, more careful consideration than the Council has given them here.

As in the 24th Review, the economic forecasts presented in Section 4 of the Statement are based on the belief that, in a more competitive environment, Canadian businesses will be in a better position than in the past to adapt to world economic conditions. It is also assumed that falling prices for Canadian consumers will provide a boost to income and employment growth in Canada. But what about the economic impact on displaced workers whose incomes will be lower? None of the simulations presented in this document address the concerns expressed by certain groups in this regard. The scenarios all assume that investment will increase as a result of Canada's new appeal to investors because of the agreement. But what if events take a different course? What will happen if new investment declines because it is even more profitable to invest directly in the United States, for the very reasons discussed in Section 4?

In any event, the agreement, as it now stands, still seems to us fraught with uncertainties that can only be dispelled as its provisions are gradually implemented; thus we find it difficult to endorse it without reservations. First, it seems rash to state categorically, as is done on page 27, that the dispute-settlement mechanism will solve problems impartially, since conflicts in the area of antidumping and countervailing duties will be resolved on the basis of the laws of the country accused of violating the agreement. Does this not mean that a double standard will be applied? Second, since there is no clear agreement on what constitutes a legal subsidy, we are concerned that the independence of Canadian governments in the areas of social policy and economic, regional, and industrial development policy could be compromised. We cannot agree, therefore, as is stated on page 27, that these matters have been removed from the purview of the agreement.

Finally, we disagree with the argument advanced once again in this document that the free-trade agreement is the key to revitalizing the Canadian economy and that because it places Canadian businesses in a more competitive environment, it can only be beneficial to society as a whole. Even if the abolition of tariffs proves to be beneficial for certain companies in certain industries, we do not believe the free-trade agreement should be seen as a national blueprint for revitalizing the Canadian economy. It cannot take the place of a national strategy designed to encourage optimum utilization of our human resources. The role of freer trade should be to complement such a strategy in order to promote a better standard of living for all those willing to work.

Dissent by
Raymond Koskie

The publication of the Council's report, *Venturing Forth: An Evaluation of the Canada-U.S. Trade Agreement*, is politically charged and, in my view, inappropriate. The Council was established as an independent economic advisory body. Its mandate is to provide advice that may be useful in shaping future economic policy. It was not created to enter political controversies over policies already adopted by a government.

The Council has now entered the political debate about the trade deal already agreed to by the government. Any semblance of political impartiality is now gone. The endorsement of the government's trade deal leaves Canadians without an economic counsellor that is above the partisan fray.

* * * *

Not surprisingly, the Council's majority writes in support of the free-trade arrangement (FTA) with the United States.

The majority writes assuringly of more investment, more jobs, higher productivity, better-quality work, meaningful limits on U.S. protectionism, greater international and not simply bilateral trade, and improved standards of living. This wholehearted endorsement sidesteps the dangers and pitfalls of the agreement, and smacks more of a partisan campaign publication than an independent economic assessment.

The majority bases its optimism on the Council's econometric projections. Yet the majority admits to having "misgivings about the apparent precision and accuracy of econometric projections" (p. 21). Indeed, the record of econometric projections, particularly where the economy is being subjected to substantial shocks, is poor and provides no sound empirical basis for optimism. In any event, due to unknown human responses, it is difficult, if not impossible, for econometric models to predict:

- whether and how businesses and workers can increase productivity;

- whether businesses will specialize in certain goods and services;

- whether businesses will invest in modern technology; and

- how much interest rates, exchange rates, and oil prices will fluctuate.

Moreover, the Council's particular assumptions underlying its FTA projections are highly suspect. The Council sees two types of benefit from the FTA – decreased tariffs, leading to lower consumer prices; and increased manufacturing investment, leading to higher manufacturing productivity and improved exports.

The assumption that tariff reductions will be fully passed on to consumers in the form of lower prices is entirely unrealistic. Some part of the tariff reduction may be passed along, but some part will doubtlessly result in higher returns to the exporter, higher fees to the importer, and higher prices for the retailer. The assumption that reductions in tariffs will be fully passed on to consumers is naive and unrealistic. It yields projections which are misleading to the Canadian public. It cannot be relied upon.

Similarly, the assumption that Canadian manufacturers will respond to the FTA through "appropriate rationalization" is unsupported. The Council simply assumes, without a shred of hard evidence, that manufacturing productivity will increase by 0.6 per cent annually under the FTA. Naturally, such a positive assumption produces highly positive results, but those results are, with respect, useless.

The Council is simply playing a game with the Canadian public. It is not demonstrating – but rather is assuming – that lower prices and increased productivity will result from the FTA. Naturally, having assumed that the FTA would bring about lower prices and higher manufacturing productivity, the Council concludes that it would also create additional employment and higher growth. Once again, the Council has made assumptions about the FTA's impact on manufacturing productivity that Canadians logically and reasonably are entitled to expect it to prove. This, it has failed to do.

Remarkably, however, even these optimistic assumptions project relatively little employment creation. The Council summarizes its findings with the conclusion that "viewed in terms of annual changes or rates of change, the impact of the agreement is small but positive" (p. 17). Indeed, Simulation 1 projects the net creation of only 7,600 jobs per year between 1989 and 1998. Under Simulation 1, total GNE would only rise at a 0.07 per cent annual average rate to 1998 because of the FTA. Simulation 2, which assumes that Canadian manufacturing will make the "appropriate adjustments" to become more competitive under the FTA, projects annual average job creation of only 25,000 per year to 1998. These numbers are well below those published earlier by the Council and substantially reduce the anticipated benefits of the FTA even under optimistic assumptions.

More seriously, the Council's optimistic assumptions ignore the substantial risks of this FTA. Some of these are as follows.

Manufacturing

The Council's report acknowledges that "without improvements in Canadian manufacturing productivity, increased U.S. competition could result in a net decline of output and employment in 17 of 36 industries studied, virtually all of them in manufacturing" (p. 21). The historical record supports the expectation that Canadian manufacturing will *not* increase its productivity because of the FTA. The Canada-U.S. manufacturing productivity gap is at about the same level as it was 25 years ago, notwithstanding significant trade liberalization under the *Kennedy* and *Tokyo Rounds* of multilateral trade negotiations and substantial increases in Canadian exports. There is no reason to believe that, left to its own devices, Canadian manufacturing will improve on its historical performance. The immediate tangible reality of free trade is that Canadian

manufacturers are relatively small, inefficient, and technologically underdeveloped. Exposure to larger, more technologically advanced and efficient U.S. producers will threaten serious and widespread employment losses in Canadian manufacturing.

Even the Council's more optimistic scenario – Simulation 2 – which assumes "appropriate adjustment and rationalization" in the manufacturing sector, promises little for Canadian manufacturing. Seven of Canada's 20 manufacturing industries are projected to decline under FTA even in Simulation 2. Manufacturing as a whole promises to account for "less than 8 per cent of the increase in employment resulting from the agreement" even under this optimistic simulation (p. 21). These relatively small employment projections, made under unrealistically positive assumptions, simply do not justify the risks posed by the FTA.

Canada's position going into the FTA would evidently be much stronger if Canadian research and development and manufacturing technology and productivity were comparable to those in the United States. But they are not, as the Council acknowledges. Wishful thinking aside, Canadian research, development, and manufacturing will not, by themselves, rise to the American level, as if by magic, as a result of increased competition. As foreign experience illustrates, improvements in these areas rely upon a complex of factors: enterprising management, cooperative government, skilled work force, substantial risk capital, forthcoming finance capital, and institutional arrangements guaranteeing market share, such as exist in vertically integrated private enterprises or through government procurement. The FTA will not enhance these factors in any material way and may limit the Canadian government's ability to play a stimulative role in these areas.

New Investments

The FTA does not enhance Canada's ability to compete for new investments. Canada will no longer be able to compete as effectively for new investment by creating tariff incentives or through government procurement policies. Access to the American market will be no reason to locate new investment in Canada rather than the United States. Firms located in Canada will have access to the U.S. market, but firms located in the United States will not only have access to its market, but will be significantly closer to it. Locating in the United States will therefore offer the advantages of the North American market *and* the lowest transportation costs to bring goods to the largest market. Consequently, Canada will have to overcome new and adverse locational reasons for not investing in Canada and will have to compete with the United States for new investment with a lower currency, lower wage rates, and a lower standard of living.

Adjustment Programs

In view of Canada's relative underdevelopment, it is essential for any FTA involving Canada and the United States to be accompanied by substantial adjustment programs. Such programs must provide retraining and income support to workers displaced because of free trade and must provide financial and technical support for the country's industrial base. The government currently proposes no such adjustment programs to be introduced in conjunction with the FTA. This is an extremely serious deficiency in a highly risky free-trade strategy. The Council has previously endorsed improved adjustment programs to be implemented in conjunction with the FTA, and its failure to insist that FTA only be introduced when adequate adjustment programs are in place is extremely disappointing.

Dispute-Settlement Mechanism

Much has been made of the "dispute-settlement mechanism" contained in the FTA. This mechanism does not, however, in any way alter or modify U.S. trade law. It simply replaces U.S. court review of the Administration's trade actions with review by a binational panel. The problem with U.S. trade law, however, has been the law itself and its application by the Administration, not the enforcement of the law by U.S. appeals courts. As the U.S. law firm of Hogan and Hartson noted in its 15 October 1987 memorandum regarding "Analyses and Assessment of the Effects of the U.S.-Canada Free Trade Area Trade Agreement on U.S. Trade Remedy Laws," submitted to the Cabinet Sub-Committee on Free Trade:

> The documents make clear that the purpose of a binational review of U.S. administrative decisions is to determine if the decisions are in accordance with U.S. law. In addressing this issue, *the binational panel will apply the same standard of judicial review that would be applied by the U.S. courts.* Given that *the law and the standard of review will be the same as that employed by the U.S. courts*, it is difficult to conclude that the two systems are likely to lead to different results. Indeed, one can reach such a conclusion only if one is prepared to assume that the binational composition of the panel will significantly affect the panel's decisions. However, it is reasonable to assume that the panel will render impartial decisions, and we are not aware of instances in which it has been widely alleged that the U.S. courts have

> failed fairly to construe U.S. law or to apply the appropriate standard of judicial review. Accordingly we can find no reason to assume that the panel is likely to render judgments markedly different from those that would be rendered by the U.S. courts.
>
> While the Commerce Department has been believed by some of occasionally construing the anti-dumping and countervailing laws in response to political pressure as well as legal principle, the binational panel mechanism does not eliminate that possibility. On the contrary, it appears designed to ensure impartiality at the appellate level, a level at which impartiality has never seriously been questioned. (Italics added.)

Trade Laws

Canada has gained some protection, from 1989 forward, from U.S. trade actions taken pursuant to Section 201 of the *Trade Act* of 1974. Section 201 permits the United States to restrict imports where the imports adversely affect U.S. industries, notwithstanding that the import is fairly priced and not subsidized. Under the FTA, Canada will be protected from trade actions under Section 201 unless its exports are "substantial" and "contribute importantly" to the serious injury or threatened serious injury. Substantial Canadian imports that do contribute importantly to serious injury or the threat of serious injury may of course still trigger U.S. actions under Section 201.

Canada's limited protection against Section 201 is the only protection it has gained from U.S. trade laws. Anti-dumping and countervailing-duty laws, used against Canadian potassium chloride and softwood lumber, remain intact. Section 301 of the *Trade Act*, under which the United States may retaliate against actions that violate international agreements or that are otherwise "unjustifiable, unreasonable or discriminatory," remains largely intact. Section 337 of the *Tariff Act* of 1930, which provides U.S. parties with redress in respect of "unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles into the United States," is not limited by the FTA. And of course, the FTA provides Canada with no protection against the omnibus trade bill, if such is passed before 1 January 1989.

In any event, Canada's gains under the FTA with respect to U.S. trade laws are modest at best. It gained some protection against the U.S. trade measures that sideswiped Canada where the substantial problem lies with imports from other countries. But the thrust of U.S. trade law remains intact. The substitution of a binational panel for the U.S. Appeals Court cannot be expected to have any substantial effect, since the panel will be bound to apply U.S. law and practices. If the dispute-settlement mechanism works quickly and effectively, this will benefit all complainants by reducing costs and delays, but it is too early to be confident about any progress in this regard.

Continued Threat to Canadian Social Policies

Canada has, however, committed itself to reviewing its own and U.S. trade laws with a view to harmonizing trade legislation within the next five to seven years. These negotiations will take place after Canada has already made its major concessions outside the social policy, culture, and natural-resources conservation areas.

During these negotiations, Canadian social policies will doubtlessly be on the table. The results of this process will be the most important component of the FTA. It is unacceptable that Canadians are being asked to enter the FTA and to make substantial tariff and nontariff concessions that will reshape Canada's economy without any knowledge as to what these negotiations will bring. It is of great concern that the trade-laws question has been left unresolved in order to meet U.S. legislative deadlines. Canada's accommodation of the United States leaves it in a weak position to obtain substantial progress on U.S. trade legislation without making important concessions on social policy and other matters of essential national interest.

Auto Pact

Finally, the FTA's removal of tariffs in respect of automobiles sets a dangerous precedent. The Auto Pact exempts auto producers from tariffs where they comply with minimum Canadian investment targets. Removing tariffs on automobiles eliminates the most effective sanction against auto makers who fail to comply with the pact's investment requirements. So long as the Canadian currency and Canadian wage rates remain below those in the United States, Canada will remain an attractive investment for auto makers, but Canada should not be forced to accept second-class economic status in order to maintain an equitable share of North American automobile investment.

Conclusion

For the above reasons, I am compelled to dissent from the majority's endorsement of the FTA. While I fully support the removal of trade irritants and the liberalization of trade, I do not believe that the FTA, as currently structured, is in

Canada's best interests. As a small industrialized country, Canada cannot simply drop its trade barriers and expect to compete successfully against highly capitalized, high-technology world-scale producers. Canada's progress towards trade liberalization must be accompanied by substantially improved adjustment policies that will accommodate displaced workers by providing retraining and income support and that will preserve and enhance Canada's industrial base should that base be severely threatened. The government's failure to develop and implement an adequate adjustment framework as a complement to the FTA means that the latter is incomplete and should not be introduced as is.

The Council's majority has seriously understated and ignored the major risks posed to Canada's economy by the FTA. The Council's optimism is based on the assumptions that consumer prices in Canada will fall in tandem with decreased tariffs and that Canadian manufacturers will adopt "appropriate rationalization" measures to increase their productivity. Even these assumptions, however, produce relatively modest employment-gain projections. More-realistic assumptions regarding price and productivity levels would yield even lower, or even negative, employment projections.

The risks attached to FTA are substantial. Canada's industrial base is threatened because of its inferior productivity and because of the substantial presence of subsidiaries of U.S. multinational corporations, which may find it more efficient to service the Canadian market from their world-scale locations in the United States. Without adequate adjustment policies, Canadian workers and industry cannot expect to prosper under the FTA. Rather, Canada will suffer substantial employment dislocations, for which adequate adjustment programs do not exist, and which will cause substantial hardship for many working Canadians.

Appendix

Comparison of New and Old Estimates of the Impact of Free Trade

The simulated impact of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on output and employment under the two scenarios, Simulations 1 and 2, are substantially lower than the results reported earlier (in S. Magun, S. Rao, and B. Lodh, "Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy," Economic Council of Canada, Discussion Paper 331, Ottawa, August 1987). In Simulation 2, for example, the new output and employment gains are only about 75 per cent of those reported in our earlier study (Table 8). These lower aggregate effects (especially in SIM.1) have, in fact, changed the distribution of gains in output and employment by industry and by province. For instance, in new Simulation 1, 17 of the 36 industries are projected to experience output and employment declines, compared with just seven in the earlier study.

What factors account for this seemingly large discrepancy between the two sets of results? Recall that in the earlier study, a hypothetical, comprehensive, bilateral free-trade agreement between Canada and the United States was simulated. In those simulations, it was assumed that all of the existing trade barriers (except subsidies) between the two countries would be removed. But under the agreement signed in January, most of the existing nontariff barriers will remain intact. Existing NTBs in agriculture and in the food and beverage industries are, to a large extent, unaffected by the agreement. As such, our calculations indicate that only about 25 per cent of the existing nontariff barriers are removed under the free-trade agreement. Similarly, the impact of the agreement on federal-government procurement is substantially smaller in scope than the one assumed in Discussion Paper 331. The new estimates of government procurement open for bidding in the two countries suggest that the agreement with respect to government purchases will only generate additional net exports of $13 million (1986 prices) for Canada, compared with $804 million (1984 prices) in Discussion Paper 331 (Table 9). Under the free-trade agreement, Canada has been excluded from

Table 8

Estimated Impact[1] of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement on Selected Indicators, Canada, 1998: A Comparison

	August 1987 simulations	January 1988 simulations
	(Per cent)	
GNE (1981 dollars)		
SIM.1	1.6	0.7
SIM.2	3.3	2.5
Consumer price index (1981 = 100)		
SIM.1	–3.6	–3.3
SIM.2	–5.7	–5.5
Productivity (GNE per person employed)		
SIM.1	0.2	0.2
SIM.2	0.7	0.7
Real wage rate (per person-hour)		
SIM.1	1.9	1.0
SIM.2	3.0	2.3
Real disposable income		
SIM.1	1.7	0.7
SIM.2	3.1	2.3
Investment expenditure (1981 dollars)		
SIM.1	4.0	2.2
SIM.2	7.0	5.0
	(Thousands)	
Employment		
SIM.1	189	76
SIM.2	350	251
Labour force		
SIM.1	82	32
SIM.2	154	115
	(Percentage points)	
Unemployment rate		
SIM.1	–0.6	–0.3
SIM.2	–1.3	–0.9
	(Billions of dollars)	
Total government deficit		
SIM.1	3.2	–0.9
SIM.2	5.2	2.5
Current account deficit		
SIM.1	–3.0	–4.1
SIM.2	–4.0	–5.0

1 Measured as the change from the levels estimated for the base case, which describes what would happen if there were no change in the Canada-U.S. trading relationship. The two simulations are defined as follows: SIM.1: Removal of trade barriers
SIM.2: SIM.1 plus productivity gains.

SOURCE S. Magun, S. Rao, and B. Lodh, "Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy," Economic Council of Canada, Discussion Paper 331, Ottawa, August 1987; and Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

Table 9

Trade Balance in Government Procurement under the Canada-U.S. Free-Trade Agreement, Canada, 1998

	Imports from the United States	Exports to the United States	Net exports
Scenario:		(Millions of C$)	
January 1988 (1986 $)	128	141	13
August 1987 (1984 $)	990	1,794	804

SOURCE Magun, Rao, and Lodh, "Impact of Canada-U.S. free trade"; and Magun, Rao, Lodh, Lavallée, and Peirce, "Open borders."

bidding for large U.S. government purchases in aircraft and components, ships, communication equipment, and electrical and electronic equipment components.

Thus the differences in the two sets of results are entirely attributable to differences in assumptions about nontariff barriers and about the federal government's procurement policies. Our calculations show that about 60 per cent of the difference in the effect of the free-trade agreement on aggregate output and employment in the new and the old simulation results is attributable to a more limited actual accord with respect to nontariff barriers. The remaining 40 per cent is caused by differences in assumptions about federal government procurement policies.

Notes

1 *The Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, Report of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade (Ottawa, December 1987), p. 5.

2 Simon Reisman, "The nature of the Canada-U.S. trade agreement," in *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, Proceedings of a conference organized by the Institute for Research on Public Policy, ed. Murray G. Smith and Frank Stone (Toronto: IRPP, 1987), p. 44.

3 Gary Horlick, "Analysis of the dispute settlement provisions: A U.S. perspective," in *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, p. 100.

4 A. E. Safarian, "Investment aspects of the Canada-U.S. free-trade agreement," in *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, p. 121; and Statistics Canada, "Special tabulation of analysis of non-financial corporations," 1987.

5 Scotiabank, Economics Department, "Free trade in North America" (June 1987); and *Globe and Mail*, 26 February 1988, p. B-16.

6 Agriculture Canada, *Food Market Commentary* (March 1987), p. 20.

Background Studies Commissioned by the Council

R. Caves	Adjustment to import competition in Canadian manufacturing industries
L. Lavallée and S. Magun	Canada-U.S. Free-Trade Agreement and labour market adjustment
B. Lodh and S. Magun	An analysis of trade barriers in bilateral trade between Canada and the U.S.A.
S. Magun, S. Rao, and B. Lodh	Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy (Discussion Paper 331)
S. Magun, S. Rao, B. Lodh, L. Lavallée, and J. Peirce	Open borders: An assessment of the Canada-U.S. Free-Trade Agreement (Discussion Paper 344)
R. A. Muller and J. R. Williams	Structural adjustment to changing trade barriers: A general equilibrium approach
J. Peirce	The Industrial Adjustment Service: An historical and quantitative overview
S. Rao	U.S.-Canada productivity gap, scale economies and the gains from freer trade
A. Rugman	Trade liberalization and international investment
R. Stern	An analysis of alternative scenarios for multilateral trade liberalization
Trade Policy Team	A sectoral analysis of Canada-U.S. free-trade agreement

Research Team

Sunder Magun, Project Leader

Laval Lavallée
Bimal Lodh
Jon Peirce
Someshwar Rao

Danielle Wright, Secretary

The Council wishes to acknowledge the contribution of R. A. Jenness, Senior Policy Advisor. Special thanks are also due to Fran Peake and Marg Willis, and to the staff of the Council's Informatics and Publications divisions.

Economic Council of Canada

Conseil économique du Canada

LE TREMPLIN COMMERCIAL

Une évaluation de l'accord canado-américain

Un rapport de synthèse du Conseil économique du Canada

1988

Le tremplin commercial

Le tremplin commercial

Une évaluation de l'accord canado-américain

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres librairies

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-151/1988F au Canada : 4,95 $
ISBN 0-660-92298-3 à l'étranger : 5,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

This Statement is also available in English under the title: *Venturing Forth*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Avant-propos ix

1 Un monde en mutation 1

2 L'évolution de la politique commerciale 4
Un changement nécessaire 5
Les objectifs et les résultats atteints 5
Conclusion 7

3 Points saillants de l'accord 7
La réduction des droits de douane 7
Les répercussions sectorielles 9
Agriculture 9
Industrie automobile 11
Énergie 13
Les règles spéciales 15
Les services (y compris les services financiers) 15
L'investissement 16
Les marchés publics et la recherche appliquée 16
Mécanismes de règlement des différends 17
Autres questions 17

4 Les répercussions futures de l'accord 18
Les simulations 19
Simulation n° 2 : les résultats les plus vraisemblables 19
Simulations n^os^ 3 et 4 : des investissements supplémentaires 20
Simulation n° 5 : l'accord n'est pas mis en œuvre 22
L'effet de l'évolution du taux de change 22
Les répercussions sur l'industrie 24
Les répercussions au niveau des provinces 26
L'emploi et l'adaptation 28
Conclusion 29

5 Notre évaluation de l'accord 30
Les critères du Conseil 30
Les préoccupations du Canada 30
Les programmes d'adaptation 33
À long terme 34
Les règles commerciales 34
Conclusion 35

Réserves et dissidence 37

Appendice 43

Notes 45

Études techniques 47

Équipe de recherche 49

Tableaux

1 Estimation des effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur certains indicateurs économiques, Canada, 1998 (5 simulations) 20

2 Estimation des effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur la production et l'emploi dans les industries canadiennes, Canada, 1998 25

3 PIB du Canada et des provinces en 1998 : écart entre les projections du scénario de référence et de la simulation n° 2 (Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis) 27

4 Emploi au Canada et dans les provinces en 1998 : écart entre les projections du scénario de référence et de la simulation n° 2 (Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis) 27

5 Projection du nombre net des emplois créés au Canada par suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (simulation n° 2), selon la profession et le sexe, 1998 28

6 Projection des flux de l'emploi au Canada découlant de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (simulation n° 2), selon l'industrie, 1998 29

7 Dépenses consacrées à certains programmes destinés à la main-d'œuvre, Canada, 1986-1987 34

8 Comparaison des effets estimés de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur certains indicateurs, 1998 43

9 Balance commerciale pour les marchés publics après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Canada, 1998 44

Graphiques

1 Croissance du PNB réel et compte courant de la balance des paiements, États-Unis, Japon, Allemagne fédérale et Canada, 1987 2

2 Évolution des droits de douane sur les importations aux termes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, 1989-1998 8

3 Augmentation moyenne des investissements prévue par des multinationales possédant des actifs supérieurs à 1 milliard de dollars, Canada 21

Ce rapport reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada; on trouvera toutefois des réserves de Diane Bellemare et de Kalmen Kaplansky, ainsi qu'une opinion dissidente de Raymond Koskie à la fin de ce document.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, directrice
HARVEY LAZAR, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département d'économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
La compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
Toronto

JACQUES BOUGIE
Président
Les entreprises Alcan
Montréal

MARTIN I. CHERNIN
Vice-président
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associés
Montréal

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Ste-Foy (Québec)

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Organisation internationale du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco Corp.
Montréal

WILLIAM MACKNESS
Vice-président principal
et économiste en chef
La Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et administrateur
en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
Président
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

NORMAN E. WALE
Vice-président
Relations avec les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire général
Dofasco Inc.
Hamilton

Avant-propos

On trouvera, dans les pages qui suivent, une évaluation de l'accord de libre-échange canado-américain, signé par le premier ministre le 2 janvier 1988. Notre rapport reflète les opinions des membres du Conseil et repose sur une analyse détaillée effectuée par une équipe de chercheurs du Conseil.

Depuis un peu plus de deux ans, cette équipe examine les répercussions possibles d'un accord de libre-échange sur les différents secteurs de l'économie canadienne. Des résultats antérieurs de cette recherche ont été publiés dans les Vingt-troisième et Vingt-quatrième Exposés annuels (octobre 1986 et septembre 1987, respectivement) du Conseil et dans le Document n° 331, tandis que l'analyse technique de l'accord final est présentée dans le Document n° 346. L'équipe de recherche était appuyée par un comité consultatif composé de membres du Conseil et de spécialistes des questions commerciales et industrielles.

Le Conseil rend public ses opinions sur l'accord de libre-échange pour deux raisons. Premièrement, à cause de son incidence sur la politique commerciale, cet accord aura des conséquences importantes en ce qui concerne la performance économique à moyen et à long termes. Deuxièmement, le Conseil participe au débat sur la politique commerciale depuis plus de 10 ans – notre rapport intitulé *Au-delà des frontières* a paru en 1975 – et il a déjà fait connaître ses idées sur les répercussions possibles d'un accord de libre-échange bilatéral; il nous a donc semblé nécessaire de déterminer si l'entente finale permet de réaliser le potentiel décrit dans nos publications antérieures.

Toute évaluation de la politique commerciale du Canada doit avoir pour toile de fond l'évolution de l'économie planétaire et tenir compte des obligations du Canada dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui établit les règles du commerce international. Comme le Canada est une nation de taille moyenne, il accorde beaucoup d'importance aux mécanismes de réglementation, qui le protègent des mesures arbitraires ou injustes que ses partenaires commerciaux, les grands comme les petits, pourraient prendre contre lui. Par ailleurs, une évaluation de l'accord de libre-échange doit également tenir compte de l'évolution récente des échanges canado-américains et de l'influence politique croissante des pressions protectionnistes dans les deux pays. Ces aspects généraux sont traités dans les sections 1 et 2; notre analyse détaillée de l'accord est présentée dans les sections 3 et 4 et nos conclusions dans la section 5. Des réserves et une opinion dissidente sont annexées au rapport.

Notre analyse indique que la suppression des barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis donnerait une impulsion modeste, mais non négligeable, à la croissance à long terme des revenus, de l'activité économique et de la productivité. Par ailleurs, les mécanismes de réglementation de l'accord, qui sont nettement compatibles avec les objectifs du GATT, pourraient s'avérer aussi importants pour le Canada que la suppression tangible d'entraves au commerce. Autrement dit, il se pourrait bien que la *sécurité d'accès* au marché voisin comporte, pour les investisseurs et les entreprises exportatrices et importatrices du Canada et des États-Unis, des avantages véritables (mais difficilement quantifiables) aussi importants que les avantages économiques (mesurés, ceux-là) qui découlent d'un *accès élargi* à ce marché.

Dans son évaluation des difficultés possibles d'adaptation à l'accord de libre-échange, le Conseil observe que les problèmes soulevés par l'accord ressemblent beaucoup à ceux décrits dans son rapport intitulé *Le recentrage technologique*, publié en juin 1987. Le Conseil est très sensible au fait que, s'ils veulent maintenir un niveau de vie élevé (et l'accroître) dans un monde de plus en plus compétitif, les Canadiens doivent concentrer leurs énergies dans les activités riches en valeur ajoutée, c'est-à-dire mettre à profit leurs meilleures ressources en main-d'œuvre et en compétences entrepreneuriales, et appliquer les connaissances les plus avancées. Nos entreprises doivent réagir au processus de changement continu; nos marchés doivent s'adapter avec souplesse à la concurrence; et les gouvernements doivent mieux canaliser leur aide, de sorte que les travailleurs puissent occuper des emplois plus satisfaisants et plus productifs.

Au nom du Conseil, j'aimerais remercier le comité consultatif, composé de quatre membres du Conseil et de quatre spécialistes de l'extérieur. Présidé par Dian Cohen, ce comité a fourni à l'équipe de recherche des conseils et des renseignements précieux, en particulier sur les questions de politique économique.

Judith Maxwell
Présidente

Le tremplin commercial

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

..	Chiffre non disponible
...	n'ayant pas lieu de figurer
--	infime
-	néant ou zéro
e	estimation
x	données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Un monde en mutation

En 1947, le Canada et 22 autres nations signaient l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui les engageait dans un processus de libéralisation des échanges commerciaux. Les membres du GATT, soit aujourd'hui plus de 90 pays, en sont à leur huitième cycle de négociations commerciales multilatérales. Le Canada, qui a signé au début de cette année un accord bilatéral historique de libre-échange avec les États-Unis, participe aussi activement aux négociations multilatérales de l'*Uruguay Round*.

Depuis 1947, la population mondiale a doublé, pour atteindre plus de 5 milliards de personnes. Grâce en partie à la libéralisation qui a été réalisée au cours des sept précédentes séries de négociations du GATT, la production mondiale a quadruplé, stimulée par l'essor du commerce mondial, dont le volume, lui, a été multiplié par six. On a également observé à l'échelle mondiale une amélioration importante, bien qu'inégalement répartie entre les pays, des soins de santé, de l'alphabétisation, de l'agriculture et du développement industriel. Par ailleurs, les distances ont été abolies. Grâce aux progrès remarquables des télécommunications et de la technologie spatiale, les individus, les organisations et les événements sont maintenant reliés presque instantanément. De plus en plus, les gouvernements et les entreprises prennent leurs décisions en étant attentifs aux aspirations et aux possibilités qu'ils observent à l'échelle mondiale.

Les Canadiens ont participé pleinement à ce processus. Ainsi, depuis 1947, la population du Canada a doublé, pour atteindre près de 26 millions d'habitants. Le PNB réel a quintuplé et le volume des exportations et des importations a septuplé. La société canadienne est devenue majoritairement urbaine et son niveau de vie réel a pratiquement triplé. Sur le plan économique et social, le Canada est maintenant un pays en pleine possession de ses moyens, et ses activités commerciales et la qualité de la vie de ses habitants se comparent favorablement à celles de n'importe quel autre pays. Les deux paliers de gouvernement – fédéral et provincial – en sont venus à jouer un rôle actif dans l'établissement de normes nationales en ce qui concerne les possibilités, les services et les soins auxquels la population canadienne a accès.

Les années 30 – cette période de dépression économique qui a poussé les gouvernements à adopter des mesures protectionnistes – ont légué, entre autres, à la plupart des pays des barrières commerciales qui ont eu pour effet de comprimer les marchés, de réduire la production et de faire disparaître des emplois. En se repliant à l'intérieur des frontières nationales, l'activité commerciale s'est orientée vers le remplacement des importations. Les investissements étrangers ont servi, dans une large mesure, de substitut au commerce extérieur. C'était là un moyen pour les entreprises étrangères de contourner des barrières tarifaires élevées et de s'implanter sur le marché intérieur d'un pays.

En 1935, le Canada et les États-Unis signaient un accord commercial bilatéral qui amorçait le processus de réduction systématique des droits de douane. Mais c'est seulement après la Seconde Guerre mondiale et la signature du GATT que les pays industriels ont, d'une part, accordé de plus en plus d'importance à l'expansion des marchés et, d'autre part, exploité plus activement les possibilités inhérentes à la spécialisation et à la croissance engendrées par les exportations. L'abaissement graduel des barrières tarifaires était un signe que les investissements étrangers et le commerce extérieur devenaient peu à peu des activités commerciales complémentaires, modelées par l'évolution des marchés mondiaux, ainsi que par l'évaluation des coûts et la disponibilité des sources d'approvisionnement à l'échelle mondiale. Les entreprises multinationales sont devenues de plus en plus nombreuses et il en existe maintenant dans divers pays : États-Unis, Canada, Japon, Europe et bien d'autres pays. Ces multinationales ont favorisé l'avancement des connaissances en partageant leur savoir-faire technologique, scientifique et administratif avec leurs filiales aux quatre coins du monde. Les nouvelles technologies ont accéléré la circulation internationale de l'information et des capitaux; on assiste donc à l'unification rapide des marchés financiers en un marché mondial intégré des capitaux.

Inévitablement, un bon nombre des réalisations qui ont marqué les 40 dernières années ont entraîné certains coûts. L'internationalisation des activités commerciales, conjuguée à l'abaissement des droits de douane, a fait naître des tensions naturelles entre les producteurs nationaux établis et leurs nouveaux concurrents étrangers. L'accession de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) au rang de puissance économique mondiale a ralenti le rythme de la croissance économique dans la plupart des pays industrialisés et a mis en évidence l'importance stratégique d'un approvisionnement stable en énergie pour les pays occidentaux. Par ailleurs, au milieu des années 70, la croissance de la productivité en Amérique du Nord et dans les pays de l'Europe de l'Ouest a commencé à ralentir; les taux d'inflation et de chômage ont augmenté; le Japon et les pays du Sud-Est asiatique sont devenus les moteurs de la croissance; et d'autres nouveaux pays industrialisés (NPI) ont appris à mobiliser leurs capitaux, leur population active et les nouvelles technologies pour réussir à percer dans le domaine industriel.

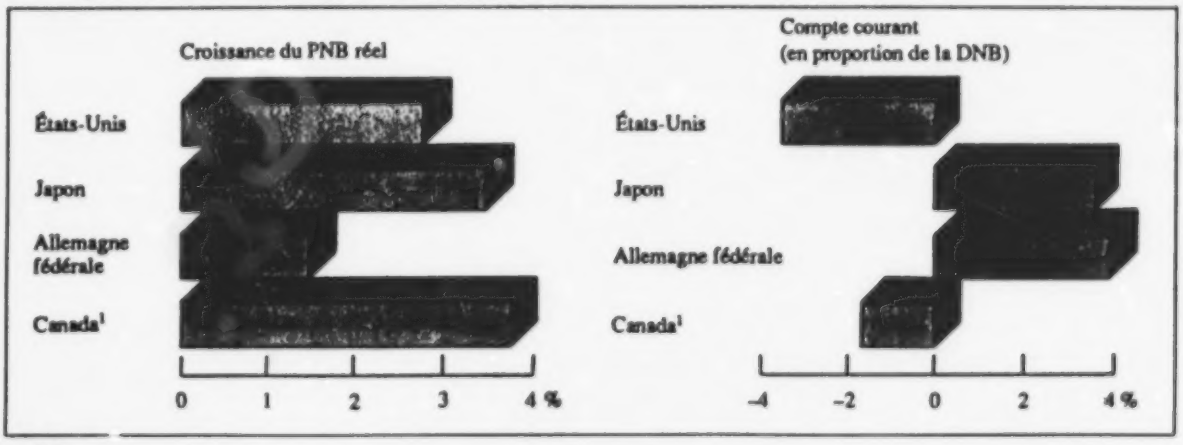
Les deux chocs pétroliers des années 70 ont accéléré et accentué ces tendances. En Europe et en Amérique du Nord, la « stagflation » et l'augmentation du chômage ont déclenché un certain nombre de phénomènes ayant des effets néfastes sur l'économie. L'inflation, en effet, a faussé les attentes et les investissements. Des profits à la baisse et des taux de chômage élevés ont renforcé les attitudes protectionnistes. De plus en plus de pays ont mis en place des barrières non tarifaires et adopté des mesures spéciales pour contrôler les échanges. La conclusion de l'Arrangement multifibres (AMF), avec ses dispositions à caractère très restrictif, et le recours au contingentement des importations et à la limitation « volontaire » des exportations en sont des exemples. Or, bon nombre de ces nouvelles mesures protectionnistes sont contraires à l'esprit des principes et des procédures du GATT, et, quelle que soit leur justification, elles sapent l'autorité de l'Accord général proprement dit et affaiblissent ainsi le système commercial libéral et non discriminatoire qu'il vise à promouvoir.

Les pressions se sont intensifiées durant les années 80, principalement à cause de graves déséquilibres de la balance commerciale. Les États-Unis, notamment, accusent des déficits considérables de leurs comptes courants – de plus de 100 milliards de dollars par année depuis 1984 – tandis que le Japon, l'Allemagne fédérale et certains NPI (en particulier Taiwan et la Corée du Sud) enregistrent des excédents importants (graphique 1). Les causes du déficit commercial des États-Unis sont complexes : une politique fiscale comportant trop d'incitations, un dollar surévalué et la perte de marchés étrangers, entre autres. À ce jour, cet état de choses a suscité comme principales réactions la dépréciation du dollar US et une intensification des pressions exercées par les groupes d'intérêt aux États-Unis en faveur d'une législation protectionniste. Parallèlement, le gouvernement des États-Unis a fortement insisté au début des années 80 pour que se tienne une nouvelle série de négociations multilatérales, afin de réviser les règles et procédures du GATT, et de renforcer son rôle et son autorité. Les négociations de l'*Uruguay Round* ont débuté en septembre 1986.

En même temps que la croissance ralentissait, le rôle et les responsabilités de l'État ont été remis en question. Les gouvernements, forcés de réagir à des taux de chômage élevés et de répondre aux besoins de populations vieillissantes et des secteurs vulnérables, ont mis en œuvre de nouvelles politiques visant à favoriser une plus grande cohésion sociale. Ces politiques ont entraîné une augmentation des dépenses budgétaires, bien que les inquiétudes suscitées par d'importants déficits budgétaires et une lourde dette publique aient limité le pouvoir de nombreux gouvernements d'augmenter leurs dépenses. En outre, les économies devenant de plus en plus interdépendantes, les gouvernements ont vu se rétrécir l'éventail des mesures indépendantes à leur disposition. Du même coup, les sociétés ont commencé à mettre en doute le bien-fondé de certaines formes – parmi les moins efficientes – d'intervention de l'État. Dans un certain nombre de domaines, on a jugé que les politiques et la réglementation appliquées par

Graphique 1

Croissance du PNB réel et compte courant de la balance des paiements, États-Unis, Japon, Allemagne fédérale et Canada, 1987 (chiffres estimatifs)



1 PIB.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1987.

l'État faisaient obstacle à la concurrence, anéantissaient les initiatives commerciales et faussaient les activités commerciales. Il n'est donc pas étonnant que l'on s'intéresse de plus en plus à une réforme de la réglementation et du régime fiscal, ainsi qu'aux mesures qui encouragent l'industrie et l'emploi dans des activités modernes en croissance. La réforme fiscale, par exemple, vise à éliminer les distorsions qui ont favorisé le recours à des abris fiscaux préférentiels ou des investissements motivés par les avantages fiscaux plutôt que par de véritables gains économiques.

L'internationalisation du commerce et des investissements a donné lieu à la conclusion d'alliances commerciales touchant environ 80 pays développés et en développement. C'est ainsi que l'intégration économique réalisée par l'entremise de la Communauté économique européenne (CEE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE) a permis d'abolir de nombreuses barrières tarifaires et certains obstacles non tarifaires, en plus d'ouvrir de vastes marchés (360 millions de consommateurs) à tous les pays de l'Europe de l'Ouest. Les membres de l'AELE forment une zone de libre-échange à peu près comparable à celle qui vient d'être créée par l'accord signé récemment par le Canada et les États-Unis, et ils entretiennent des relations commerciales avec les pays de la CEE. Quant à cette dernière, ses marchés internes sont entièrement unifiés, et les biens, la main-d'œuvre et les capitaux circulent de façon relativement libre d'un pays membre à l'autre. Par ailleurs, il existe 12 autres entités commerciales regroupant des pays à économie de marché. De nombreux pays en développement, en effet, sont membres d'associations régionales comme la Communauté des Caraïbes, la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest et l'Association pour l'intégration de l'Amérique latine, par exemple. Toutes ces alliances régionales de libre-échange ont largement contribué à l'intégration du commerce et de l'investissement à l'échelle mondiale.

Il y a encore quelques mois, le Canada était le seul pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), exception faite du Japon, à ne pas faire partie d'une zone franche ou d'un marché commun. Malgré tout, l'économie canadienne a été influencée par l'évolution de l'économie internationale. En effet, les marchés canadiens de capitaux sont presque entièrement intégrés au marché mondial et les producteurs du pays exportent 30 % de leur production. La reprise qui s'est amorcée en 1982 témoigne elle aussi de la sensibilité de l'économie canadienne au contexte international, tout comme, du reste, l'effondrement des prix des métaux, des denrées agricoles, et du pétrole et du gaz, qui a aggravé les difficultés économiques dans les régions du pays tributaires des matières premières. Les faits récents soulignent la vulnérabilité des industries primaires du Canada – comme le bois d'œuvre, la potasse et l'uranium, ainsi que l'agriculture dans l'Ouest – aux politiques protectionnistes et aux subventions à l'exportation auxquelles les États-Unis et d'autres grands pays de l'OCDE peuvent avoir recours.

Par contre, depuis 1982, le centre du Canada a connu une expansion vigoureuse dans le secteur manufacturier et dans celui des services. Il reste que bon nombre de fabricants ont été talonnés par les entreprises des nouveaux pays industriels, qui peuvent miser à la fois sur les nouvelles technologies et sur de faibles salaires. Les entreprises canadiennes sont donc obligées de réduire leurs coûts, d'améliorer la qualité et d'orienter leur production vers des biens à plus forte valeur ajoutée.

Il a toujours été dans le plus grand intérêt du Canada de maintenir un système d'échanges ouvert et d'appuyer l'autorité du GATT. Les petits et les moyens pays comme le Canada ont en effet besoin de règles d'échange convenues à l'échelle internationale pour assurer le respect de leurs droits par des pays économiquement plus puissants. La question a pris une importance particulière pour le Canada ces dernières années, étant donné que divers groupes de pression aux États-Unis insistaient de plus en plus auprès du gouvernement américain pour qu'il ait recours aux lois afin de limiter les importations. Les principaux objectifs du Canada dans les négociations commerciales ont donc été de maintenir les principes de libéralisation des échanges prônés par le GATT tout en essayant de limiter les dommages des mesures américaines visant le commerce extérieur.

Voilà le contexte général dans lequel se sont déroulées les négociations qui ont conduit le Canada à signer un accord de libre-échange avec les États-Unis, le 2 janvier 1988. Du point de vue du Canada, l'objectif de cet accord est de donner plus d'ampleur à des initiatives antérieures, d'encourager une intensification de la concurrence sur le marché canadien et d'ouvrir le vaste marché américain aux biens et services canadiens. Ce triple objectif va dans le sens de l'internationalisation des activités financières et de l'utilisation mondiale de la science, de la technologie et de l'investissement. En outre, l'accord vise à régir les mesures commerciales qui pourraient nuire aux producteurs et aux travailleurs des deux pays, et à servir de modèle au reste du monde pour l'établissement de nouvelles règles concernant les échanges dans les secteurs de l'agriculture, des services et des investissements. Enfin, en mettant également au point des règles communes de conduite commerciale et un mécanisme de règlement des différends qui remplace le système des jugements rendus par les tribunaux nationaux, l'accord tente d'accroître la portée des transactions transfrontalières et d'en renforcer la sécurité.

2 L'évolution de la politique commerciale

Depuis la création du GATT, les gouvernements canadiens ont été tentés, à plusieurs reprises, par d'autres accords commerciaux de nature spéciale. Ainsi, vers la fin des années 40, le premier ministre Mackenzie King avait envisagé, puis rejeté, l'idée d'une entente de réciprocité avec les États-Unis. Au moment de l'abandon du régime de la préférence tarifaire impériale à la fin des années 50, des efforts ont alors été déployés pour resserrer les liens commerciaux entre les pays du Commonwealth. Par la suite, au début des années 70, le gouvernement canadien s'est intéressé à la « troisième option », qui visait à consolider les alliances commerciales du pays avec la Grande-Bretagne et la Communauté économique européenne (CEE) pour faire contrepoids à l'importance croissante des échanges avec les États-Unis. En 1978 et en 1982, enfin, le Comité permanent des affaires étrangères du Sénat a appuyé l'idée d'une libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis; la Commission Macdonald a fait de même dans son rapport de 1985.

Au cours des années, les échanges commerciaux du Canada se sont faits de plus en plus le long de l'axe nord-sud. En 1947, seulement 38 % des exportations du Canada étaient destinées aux États-Unis; aujourd'hui, la proportion est de près de 75 %. De plus, environ 80 % des importations du Canada viennent des États-Unis et constituent 25 % des exportations de nos voisins du Sud. Étant donné l'importance des marchés de chacun des pays pour l'industrie de l'autre, les deux gouvernements se sont efforcés d'éliminer les barrières qui haussent les coûts et nuisent aux relations commerciales bilatérales. Une bonne partie de ce processus s'est déroulée dans le cadre du GATT, mais certains progrès ont également été accomplis grâce à des accords bilatéraux (par exemple, l'Accord canado-américain sur les produits de l'industrie automobile, communément appelé « Pacte de l'automobile »).

Il convient de rappeler plusieurs articles du GATT lorsqu'il est question de la libéralisation du commerce international. L'article I garantit à tous les signataires le traitement sans distinction de la nation la plus favorisée (NPF). Aux termes de l'Accord général, l'abaissement des tarifs est réalisé à l'issue d'une série de négociations multilatérales et bilatérales qui ont lieu plus ou moins simultanément. Sans vouloir trop simplifier, on peut dire que ce processus comprend la négociation de réductions tarifaires bilatérales, qui sont ensuite accordées à tous les autres partenaires commerciaux des pays concernés en vertu du principe de la NPF. Au cours des négociations antérieures, les négociateurs canadiens ont donc passé une grande partie de leur temps à négocier des ententes bilatérales avec les États-Unis et quelques autres pays.

L'article XI prévoit l'élimination de toutes les restrictions quantitatives aux échanges, bien que l'article XII renferme certaines exceptions, auxquelles certains pays ont eu recours de plus en plus souvent ces dernières années dans le but de protéger certaines de leurs industries.

L'article XXIV, qui traite de la création d'unions douanières et de zones de libre-échange, a permis de créer la CEE et l'AELE. Depuis 25 à 30 ans qu'elles existent, ces deux alliances commerciales ont beaucoup évolué : les pays membres, leurs accords commerciaux et leurs façons de régler les différends ont tous changé. Il est à prévoir que l'accord canado-américain, une fois qu'il sera entièrement mis en œuvre, fera l'objet d'autres négociations et qu'il évoluera lui aussi selon les besoins commerciaux et les préoccupations commerciales des deux parties.

En 1983, les gouvernements des États-Unis et du Canada ont entamé des négociations qui visaient à instaurer le libre-échange dans un certain nombre de secteurs : textile et vêtement, transport public urbain, services informatiques et acier. Les pourparlers n'ont cependant pas abouti. D'après un rapport récent du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (Chambre des communes) :

> Il s'est révélé difficile d'équilibrer raisonnablement les avantages dont devaient bénéficier les deux camps dans des secteurs précis – les gains étaient inégaux de part et d'autre. Les détracteurs de la libéralisation des échanges commerciaux dans les secteurs envisagés se sont alors manifestés sans autre influence pour faire contrepoids. Il est également devenu évident que les deux pays seraient dans l'obligation de demander un ensemble de dispenses auprès des parties contractantes du GATT, dispenses qui seraient probablement contestées. Les ententes sectorielles ne répondaient pas au genre d'accords de libre-échange globaux prévus à l'article XXIV des règles du GATT[1].

Il manquait dans l'approche sectorielle au moins trois éléments du processus de négociation qui a abouti à l'actuel accord de libre-échange. Premièrement, un ordre du jour global a permis aux négociateurs d'aborder l'ensemble des avantages nets qui leur reviendraient en équilibrant les gains et les pertes entre les divers secteurs. Deuxièmement, les deux pays voulaient conclure une entente de libre-échange qui serait conforme aux règles énoncées à l'article XXIV de l'Accord général. Troisièmement, les négociations ont établi les bases d'une libéralisation accrue des échanges commerciaux suivant le principe de la NPF, aux termes de l'Accord général, qui permet aux pays d'entamer

des négociations bilatérales dans l'intention d'étendre les avantages convenus à d'autres pays en retour d'une amélioration de l'accès à leurs marchés. L'accord canado-américain est l'aboutissement d'un processus qui, dans chaque pays, consiste à analyser, industrie par industrie, les conséquences d'une libéralisation du commerce. Ce processus a déjà permis au Canada de mieux poursuivre ses objectifs dans les négociations qui se déroulent actuellement sous l'égide du GATT : le Canada est mieux placé, désormais, pour déterminer si d'autres pays signataires du GATT sont disposés à lui offrir un meilleur accès à leurs marchés en contrepartie, pour certaines activités commerciales, d'un traitement analogue à celui qu'il a négocié avec les États-Unis.

L'accord canado-américain est donc un prolongement – non un substitut – des engagements du Canada à l'intérieur du GATT. Il donne des moyens accrus au Canada et aux États-Unis pour poursuivre les trois grands objectifs de l'*Uruguay Round*, à savoir : étendre la surveillance exercée par le GATT à un plus grand nombre d'activités commerciales, dont l'agriculture, les investissements et les services; rendre plus transparentes les politiques commerciales des pays membres; et renforcer les règles de l'Accord général face aux innombrables mesures protectionnistes qui vont maintenant à l'encontre de ses objectifs fondamentaux.

Un changement nécessaire

Les négociations entre le Canada et les États-Unis ont débuté au moment même où les deux chambres du Congrès américain étaient en train d'étudier les projets de loi les plus délibérément protectionnistes jamais proposés dans un grand pays industriel depuis les années 30. Dans leur forme initiale, les projets de loi auraient imposé aux nations commerçantes du monde un ensemble de définitions unilatérales de ce qui aurait été ou non compatible avec les intérêts commerciaux des États-Unis, indépendamment du fait que ces définitions cadrent ou non avec les obligations internationales établies depuis longtemps sous l'égide du GATT. Ces projets de loi visaient par exemple à modifier la *Trade Act* de 1974 en donnant plus d'ampleur à la définition des subventions passibles de mesures compensatoires; ils auraient enlevé au président des États-Unis le pouvoir discrétionnaire qu'il détenait pour prévenir le recours abusif aux droits ou aux quotas de « sauvegarde » en cas d'urgence; et ils auraient porté la période de « sauvegarde » de cinq ans (avec prolongation possible de trois ans) à 10 ans. Le Congrès est à mettre au point un projet de loi omnibus (il s'agit ici de diverses modifications qui visent un certain nombre de lois et qui sont regroupées pour être étudiées et votées en bloc) sur le commerce international qu'il soumettra au président au printemps.

Le choc causé par le krach boursier d'octobre 1987, la baisse prononcée du taux de change du dollar US et la preuve récente que l'industrie américaine a accru ses exportations ont affaibli l'appui qui avait été accordé à certaines des mesures les plus protectionnistes que contenaient les deux projets de loi antérieurs. De nombreux Américains veulent aller de l'avant et libéraliser davantage le commerce sous l'égide du GATT. Le gouvernement des États-Unis a pour sa part fait savoir qu'il s'opposera à tout projet de loi omnibus qui serait susceptible d'inciter les pays étrangers à adopter des mesures de rétorsion protectionnistes. Malgré tout, tant que les États-Unis ne réduiront pas de façon sensible leur déficit commercial, certains continueront de réclamer avec insistance du gouvernement américain qu'il légifère pour limiter les importations et subventionner les exportations. Bien que le Canada ne soit pas considéré comme un partenaire « déloyal » ou irritant, les sanctions commerciales à caractère protectionniste et le contingentement des importations sont souvent appliqués de façon généralisée, de sorte que les exportations canadiennes n'y sont pas soustraites.

Si l'accord de libre-échange est ratifié par les législateurs des deux pays, ses dispositions permettront au Canada de se prémunir contre les éléments les plus préjudiciables du projet de loi omnibus sur le commerce international. Dans le cas contraire, le Canada n'aura aucun moyen de se soustraire aux dispositions du projet de loi, ce qui pourrait engendrer de nombreux différends commerciaux. En effet, que l'accord devienne réalité ou non, le Canada et les États-Unis ne pourront pas revenir en arrière. L'accord lui-même règle un certain nombre de problèmes auxquels il faudrait s'attaquer de toute façon, car ils constituent des causes de friction. Par exemple, il allait de soi que les producteurs d'automobiles américains n'allaient pas se croiser les bras pendant que le Canada accordait au Japon et à la Corée du Sud des remises de droits de douane pour les inciter à investir chez lui, accroissant ainsi la capacité de production d'automobiles de l'Amérique du Nord au moment même où une chute des ventes d'automobiles est à prévoir. Si l'accord n'avait pas prévu l'élimination de telles mesures, le Congrès américain aurait probablement cherché à faire modifier en profondeur le Pacte de l'automobile.

Les objectifs et les résultats atteints

Dès le début de ses négociations bilatérales avec les États-Unis, le Canada visait quatre objectifs :

- *un accès plus libre* de ses exportations au marché des États-Unis;

- *un accès plus sûr* aussi, car « les Canadiens voulaient être certains qu'après avoir investi sur le marché nord-américain, ils ne seraient pas soumis aux caprices des tribunaux et des organismes de réglementation américains et, surtout, que les lois commerciales des États-Unis cesseraient d'être utilisées de façon inconséquente pour les harceler »[2];

- une disposition spéciale pour les secteurs vulnérables; et

- faire de l'accord un exemple, pour les autres pays, de ce qu'est la libéralisation du commerce entre deux pays, et un modèle pour les négociations multilatérales de l'*Uruguay Round*.

Un accès plus libre — Si l'on considère les tarifs, l'objectif a été atteint, puisque, au plus tard le 1er janvier 1998, tous les tarifs entre les deux pays auront disparu. Bon nombre d'entre eux, du reste, n'existeront déjà plus dans cinq ans. Les exportations canadiennes deviendront ainsi vraiment plus compétitives, tandis que la concurrence plus serrée des États-Unis permettra aux consommateurs canadiens de bénéficier de prix plus bas. Naturellement, les droits de douane et les programmes commerciaux connexes applicables aux autres partenaires continueront de relever des règles du GATT. Puisque la structure tarifaire varie d'un pays à l'autre, les règles concernant le « pays d'origine » continueront de s'appliquer rigoureusement aux produits dont une partie importante de la valeur ajoutée provient de tiers pays.

Sur le plan des barrières non tarifaires, les gains sont décevants. En effet, le Canada, qui avait espéré bénéficier des dépenses considérables que le gouvernement américain consacre à la recherche appliquée et à d'autres secteurs de pointe, n'a pu obtenir l'accès aux marchés publics non militaires des États-Unis. Il n'a pas non plus réussi à améliorer, comme il le souhaitait, son accès au secteur des transports. En outre, on note dans l'accord peu de progrès pour éliminer les autres restrictions commerciales en vigueur aux États-Unis, que nous avions décrites dans le Vingt-quatrième Exposé annuel. Les droits de sauvegarde temporaires sur les bardeaux et les bardeaux fendus et sur les aciers spéciaux ne seront pas renouvelés quand ils arriveront à échéance, mais la hausse des frais applicables aux droits de coupe du bois d'œuvre canadien restera permanente pour empêcher les États-Unis de prélever un droit compensateur.

Un accès plus sûr — À ce chapitre, il y a eu progrès. De nouveaux règlements ont été adoptés dans un certain nombre de secteurs, notamment le commerce des services, l'investissement et l'énergie. En outre, des règles plus générales ont été formulées pour régir les échanges commerciaux et pour permettre de régler les différends.

En particulier, l'accord établit, pour la première fois au sein de l'OCDE, une entente bilatérale complète sur les industries de services. Chaque pays garantit le « traitement national » – c'est-à-dire un traitement qui soit le même pour les entreprises du pays et pour les entreprises étrangères – aux citoyens de l'autre pays, en ce qui a trait à toutes les *nouvelles* mesures visant la plupart des services commerciaux. L'accord consacre le droit d'établissement (autrement dit, les entreprises d'un pays peuvent créer des filiales dans l'autre pays). Il prévoit aussi la constitution d'entreprises distinctes pour la prestation de services de télécommunications et d'informatique améliorés, le tourisme et les services d'architecture. Il abolit également les barrières qui limitaient jusqu'ici l'accès des particuliers qui vendaient des biens et des services et qui offraient un service après-vente à leur clientèle. Les gens d'affaires offrant, par exemple, des services professionnels pourront travailler dans l'autre pays pendant des affectations temporaires. Nombreuses sont les entreprises canadiennes qui estiment que la règle de l'accès temporaire constitue un progrès notable.

Au chapitre de l'investissement, les deux parties accorderont, à certaines conditions, le traitement national aux investisseurs de l'autre pays. Le gouvernement du Canada se réserve ainsi clairement le droit d'étudier les projets d'acquisition de grandes entreprises canadiennes par des investisseurs américains; de plus, les règles qui régissent actuellement les secteurs de l'énergie, de la radiodiffusion et des transports continueront de s'appliquer. Enfin, les investissements canadiens aux États-Unis seront à l'abri de toute discrimination et de tout examen au cours des années à venir.

Pour ce qui est de l'énergie, sauf dans les circonstances prévues aux termes du GATT et celles qui concernent la sécurité nationale, aucun des deux pays ne limitera les importations en provenance de l'autre, ni les exportations destinées à ce dernier. Le Canada jouit ainsi d'un accès garanti en permanence pour ses exportations d'énergie vers les États-Unis.

Les règles plus générales de l'accord ne soustraient pas complètement le Canada au projet de loi omnibus sur le commerce international, qui devrait être approuvé bientôt, ni aux mesures protectionnistes dont sera saisie l'*International Trade Administration* des États-Unis. Chaque pays continuera de pouvoir appliquer, chez lui, ses propres droits antidumping et compensateurs et imposer des

tarifs temporaires de sauvegarde aux termes de l'article XIX du GATT. Cependant, des limites s'appliqueront dorénavant au recours, par chaque pays, à des mesures bilatérales de sauvegarde d'urgence contre l'autre pays. Pour ce qui est des mesures de sauvegarde globale visant les autres partenaires commerciaux, chacun des deux signataires de l'accord y sera soustrait, à moins qu'il n'ait contribué de façon significative au préjudice qui a donné lieu à ces mesures. La création d'un tribunal bilatéral habilité à casser les décisions d'ordre administratif des deux pays au chapitre du commerce canado-américain constitue une innovation. Un système mutuellement acceptable de règles de portée nord-américaine permettant de régir la fixation de prix inéquitables, les subventions, les droits antidumping et compensateurs fera l'objet de négociations au cours des cinq à sept prochaines années. Il s'agit d'un élément fondamental de l'accord, car tant qu'un tel système n'existera pas, les industries du Canada (et celles des États-Unis) continueront de souffrir des aléas et des coûts que comportent des interventions commerciales éventuellement nuisibles.

En outre, les gouvernements des deux pays ont convenu, une fois l'accord signé, de s'abstenir de toute mesure à caractère commercial qui pourrait nuire à la ratification de l'accord par les législateurs.

Les secteurs vulnérables — Des dispositions spéciales s'appliquent à un certain nombre de secteurs, notamment l'agriculture (y compris les vins et les spiritueux), l'énergie, le commerce d'automobiles, les industries de services et l'investissement. Nous y reviendrons à la section 3.

Une amorce de refonte du GATT — L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis prend les règles du GATT comme cadre de référence; par exemple, ses dispositions relatives au « traitement national » et sa définition d'une subvention passible de droits compensateurs sont les mêmes que celles du GATT. Néanmoins, l'accord canado-américain innove dans des domaines que ne couvre pas le GATT. Si le mécanisme de règlement des différends est semblable aux dispositions du GATT relativement aux groupes spéciaux chargés des différends, l'accord entre le Canada et les États-Unis comporte pourtant une variante majeure, dans la mesure où le groupe spécial bilatéral peut prendre des décisions ayant force obligatoire, tandis que les groupes spéciaux du GATT doivent renvoyer leurs conclusions à l'organisme en vue d'un arbitrage. La seule disposition de l'accord canado-américain qui ne soit pas conforme aux principes du GATT (elle est nettement discriminatoire à l'endroit des producteurs d'autres pays) est celle qui limite l'application du Pacte de l'automobile aux participants actuels, c'est-à-dire avant tout aux trois grands producteurs américains.

Conclusion

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a trois conséquences :

1 Il élimine toutes les barrières tarifaires et certaines barrières non tarifaires dans les limites de l'Amérique du Nord. Ces obstacles au commerce réduisent le revenu réel des consommateurs, haussent les coûts de production et empêchent que les ressources soient utilisées de façon optimale. Le fait que de nombreux tarifs en vigueur aux États-Unis augmentent en fonction du degré de fabrication des produits concernés a entravé et empêché l'accès des manufacturiers canadiens au marché américain. L'élimination de cette entrave revêt une grande importance pour la restructuration future de l'industrie canadienne.

2 L'accord fixe des règles commerciales qui instaurent un climat plus prévisible et donc plus propice aux décisions commerciales des deux côtés de la frontière. Comme le faisait remarquer un observateur : « Les règles sur le commerce sont des règles sur l'investissement. Lorsqu'une entreprise construit une nouvelle usine, elle veut savoir la taille que l'usine devra avoir et quelle importance aura le marché »[3]. L'accord favorisera l'intensification des activités commerciales et des investissements dans les deux pays.

3 Bien que l'accord n'élimine pas, par lui-même, les conflits commerciaux, il permettra de prévenir les irritants mineurs et de prendre des décisions conjointes à cet égard. En outre, si les deux pays parviennent à mettre au point des règles complètes pour régir les échanges commerciaux en Amérique du Nord, leurs relations commerciales ne pourront qu'aller en s'améliorant.

3 Points saillants de l'accord

Avant d'aborder l'évaluation globale de l'incidence économique de l'accord, nous examinons ici plus en détail : 1) la suppression des droits de douane; 2) les secteurs pour lesquels l'accord prévoit des dispositions spéciales; 3) les règles qui concernent les services, l'investissement et les marchés publics; et 4) les nouveaux mécanismes de règlement des différends.

La réduction des droits de douane

L'histoire montre que les nations ont eu recours aux droits de douane et aux restrictions commerciales soit pour en tirer

des recettes, soit pour stimuler la production locale. Bien que ces obstacles au commerce puissent, à court terme, se révéler efficaces, à long terme, ils encouragent cependant les inefficiences et ralentissent l'adaptation technologique et la croissance. Il en est ainsi pour plusieurs raisons :

- Les restrictions commerciales et les droits de douane s'appliquant aux biens de consommation majorent directement les prix de ces produits, réduisant ainsi le revenu réel des acheteurs.

- Les droits de douane qui touchent les biens intermédiaires importés augmentent les coûts de production.

- Comme barrière protectrice, les droits de douane et les restrictions sont habituellement les plus élevés dans les industries les moins concurrentielles, où la production est souvent à forte densité de main-d'œuvre, et les machines et le matériel désuets. Par conséquent, les barrières commerciales perpétuent des industries dans lesquelles le Canada accuse un désavantage comparatif et elles ont pour effet de réduire le niveau de vie, car elles encouragent les entreprises et les travailleurs à rester dans des branches d'activité peu productives.

- Comme source de recettes, les droits de douane sont fortement sélectifs et discriminatoires, car ils exercent une incidence différente et s'appliquent à des taux distincts selon les divers types de biens en cause. Pour cette raison, ils ont un effet de distorsion sur les habitudes d'achat des consommateurs canadiens.

- Lorsque des contingents ou des restrictions volontaires à l'exportation sont appliqués – par exemple, sur les voitures, les chaussures ou les vêtements –, les exportateurs étrangers ont tendance à expédier les articles dont la qualité et la valeur ajoutée sont les plus élevées, laissant ainsi aux producteurs canadiens le bas de la gamme en matière de qualité et de prix.

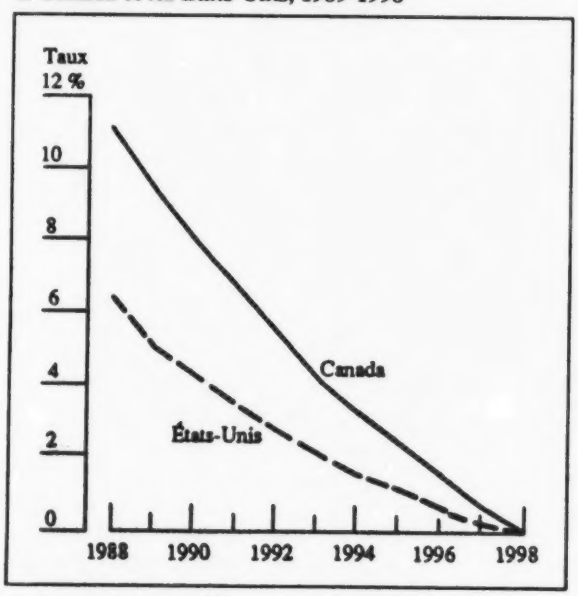
Environ 70 % des exportations du Canada vers les États-Unis et 65 % des exportations américaines vers le Canada sont déjà exemptes de droits. Sur les articles auxquels s'appliquent des droits de douane, les tarifs du Canada sont presque deux fois plus élevés que ceux des États-Unis. C'est ainsi que les Canadiens paient actuellement plus de 2 milliards de dollars par an en droits de douane sur les importations en provenance des États-Unis. Environ le tiers des biens importés soumis aux droits de douane sont des produits finis destinés à être vendus directement aux consommateurs; le reste est constitué de biens intermédiaires ou de pièces et de matériel qui entrent dans la fabrication canadienne de produits finis. L'accord éliminera graduellement pour les consommateurs et les producteurs les coûts supplémentaires des biens fabriqués aux États-Unis.

Sur la période de 10 ans qui prendra fin le 1er janvier 1998, pratiquement tous les autres droits de douane sur les échanges entre les deux pays seront éliminés. Cette élimination sera mise en œuvre en trois étapes, selon une nouvelle série de listes harmonisées pour plus de 7 000 numéros tarifaires au Canada et plus de 9 000 aux États-Unis (voir l'encadré).

Le graphique 2 illustre la réduction des droits de douane au cours des 10 prochaines années. Comme on peut le voir, 63 % des droits de douane canadiens auront été abolis en 1993. Or, comme ces droits de douane sont généralement beaucoup plus élevés que ceux des États-Unis, leur

Graphique 2

Évolution des droits de douane sur les importations aux termes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, 1989-1998[1]



1 Les taux de base en 1988 sont respectivement de 11,2 et 6,5 % pour le Canada et les États-Unis.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après Affaires extérieures Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis – Listes tarifaires du Canada et des États-Unis*, Ottawa, décembre 1987, avec le concours du Bureau des négociations commerciales, à Ottawa.

Un programme en trois étapes pour l'élimination des droits de douane prévue dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

	Date prévue pour l'élimination des droits de douane	Proportion des importations passibles de droits en provenance des États-Unis	Exemples des droits de douane actuels (%)		
			Biens importés	Canada	États-Unis
A	1er janvier 1989	15	Skis	11,4	5,1
			Patins	22,5	5,8
			Vêtements de fourrure	25,0	5,8
B	1er janvier 1993	35	Voitures de métro	12,5	6,3
			Papier	6,5	2,4
			Meubles en bois pour le bureau	15,0	6,6
C	1er janvier 1998	50	Acier	12,5	11,6
			Appareils électro-ménagers	12,5	4,0
			Pneus	10,2	4,0
			Wagons de marchandises	17,5	18,0

SOURCE Affaires extérieures Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis – Listes tarifaires du Canada et des États-Unis*, Ottawa, 1987.

abolition obligera les producteurs canadiens à procéder à des ajustements importants. Par ailleurs, les consommateurs canadiens, ainsi que les producteurs canadiens qui importent des pièces et du matériel soumis aux droits de douane, s'en trouveront en général favorisés par rapport à leurs homologues américains.

Deux modalités importantes s'appliquent à la formule de réduction des droits de douane prévue dans l'accord. Premièrement, les deux pays conviennent que le processus de réduction des droits peut être accéléré d'un commun accord, comme cela s'est produit dans le cas de la CEE et de l'AELE. Deuxièmement, des « règles d'origine » particulières ont été établies afin que ni l'un ni l'autre pays ne se contente de réexporter des importations de tiers pays dont le contenu nord-américain serait limité. Cette modalité – particulièrement pertinente dans le cas du vêtement et du textile, car de nombreux fabricants ont recours à des tissus importés du Tiers Monde – est également cruciale pour d'autres secteurs.

En plus de supprimer les droits de douane, les États-Unis ont convenu d'éliminer graduellement les redevances pour opérations douanières d'ici le 1er janvier 1994, ce qui fera épargner aux exportateurs canadiens plusieurs millions de dollars par an.

Les répercussions sectorielles

Agriculture

La réglementation et la protection étendues qui caractérisent le secteur agro-alimentaire au Canada et aux États-Unis font qu'il est difficile de trouver un terrain d'entente entre les deux pays en ce qui concerne les questions commerciales en ce domaine. Malgré tout, l'accord de libre-échange marque une première étape dans la libéralisation et l'harmonisation des politiques agricoles. Il est axé sur la réalisation de trois grands objectifs :

- maintenir les revenus agricoles face au déséquilibre de la production agricole mondiale;
- ouvrir les frontières entre les secteurs agricoles des deux pays;
- préparer le terrain pour les négociations commerciales multilatérales qui se dérouleront sous l'égide du GATT.

Le Canada et les États-Unis vendent tous deux la plus grande partie de leurs exportations agricoles à l'extérieur de l'Amérique du Nord. Mais l'ensemble des échanges entre le Canada et les États-Unis dans le secteur agricole se chiffrent

actuellement à plus de 6 milliards de dollars canadiens; en 1986, le Canada a en effet exporté des produits agricoles d'une valeur de 2,7 milliards de dollars vers les États-Unis et en a importé pour 3,6 milliards de dollars. Le Canada jouit d'un excédent commercial en ce qui concerne le bœuf, le porc et les animaux vivants, et accuse un déficit pour les fruits, les légumes, les noix, les oléagineux et certains autres produits. Parmi les préoccupations du Canada figure l'accès incertain de ses viandes rouges et de ses animaux vivants au marché américain, en raison de l'application sporadique de barrières non tarifaires par les États-Unis.

En général, les droits de douane en agriculture sont déjà faibles dans les deux pays. Par conséquent, l'accord ne devrait avoir aucun effet notable ou perturbateur sur les exportations du Canada vers les États-Unis et sur ses importations en provenance de son voisin. À compter du 1er janvier 1989, les droits de douane sur les animaux vivants, sur certains aliments pour animaux et sur la levure seront éliminés. À compter du 1er janvier 1998, tous les autres biens agricoles circuleront en franchise de douane, sous réserve de la disposition relative aux fruits et légumes frais (qui permet au Canada de rétablir temporairement les droits de douane en cas d'affaissement des prix, afin de donner aux producteurs davantage de temps pour s'adapter aux nouvelles conditions du marché).

L'accord abolit également certaines barrières non tarifaires. Il élimine les subventions à l'exportation dans les échanges bilatéraux; il prévoit, pour le bœuf et le veau, l'exemption réciproque des restrictions imposées par les lois sur l'importation de la viande; et il assure l'harmonisation de certains règlements techniques. Toutefois, ces initiatives ne permettent pas l'élimination de la plupart des restrictions non tarifaires existantes qui sont imposées par chaque pays, même après la mise en œuvre complète de l'accord (voir l'encadré).

L'accord renferme cinq dispositions particulières concernant les subventions :

- ni l'une ni l'autre partie ne subventionnera directement ou indirectement les exportations vers le territoire de l'autre partie;

- ni l'une ni l'autre partie ne vendra à l'autre à des prix inférieurs aux coûts de production, d'entreposage, de manutention, et autres;

- quand elle subventionnera ses exportations vers des pays tiers, chaque partie tiendra compte des intérêts de l'autre partie en matière d'exportation;

- le Canada a convenu d'éliminer les subventions qu'il accordait jusqu'ici, aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO), au transport ferroviaire des produits agricoles expédiés à partir des ports de la côte ouest et destinés à être consommés aux États-Unis;

- enfin, le Canada a convenu d'éliminer les licences d'importation pour le blé, l'orge et l'avoine (et leurs

Mesures non tarifaires (MNT) maintenues en agriculture après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

	Type de MNT	Canada	États-Unis
Blé	Subventions	x	x
Produits du lait non transformés	Interdictions et normes	x	
Volaille (œufs, poulet et dindon)	Contingentement	x*	
Porc	Droits compensateurs		x
Produits du lait	Contrôle à l'importation et normes	x	x
Maïs	Droits compensateurs	x	
Sucre	Contingentement		x*
Produits de la viande autres que les viandes rouges	Normes de santé	x*	x*

Un « x » signifie que les MNT existantes seront maintenues.
Un (*) signifie que les MNT seront légèrement modifiées par le libre-échange.
SOURCE S. Magun, S. Rao, B. Lodh, L. Lavallée et J. Peirce, « Commerce sans frontières – Une évaluation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis », Conseil économique du Canada, Document n° 346, Ottawa, 1988.

produits) lorsque le niveau de soutien global accordé pour ces céréales aux États-Unis sera égal à celui du Canada.

L'élimination des subventions au transport ferroviaire des produits agricoles (aux termes de la LTGO) expédiés à partir des ports de la côte ouest du Canada aura un effet négligeable sur les exportations canadiennes. Nous estimons en effet que cette disposition touchera moins de 100 000 tonnes de tourteau de canola et d'autres aliments pour animaux, comparé au total de plus de 30 millions de tonnes de produits céréaliers qui sont actuellement subventionnés aux termes de la LTGO pour les expéditions vers toutes les destinations.

Le niveau global estimatif du soutien accordé est plus faible au Canada qu'aux États-Unis pour le blé et l'orge, mais il est *grosso modo* équivalent pour l'avoine. L'accord de libre-échange établit des formules pour calculer les niveaux de soutien de l'État aux producteurs de céréales.

Le système canadien de gestion de l'offre pour la volaille, les œufs et les produits laitiers reste intact. L'élimination des droits de douane n'entraînera pas une augmentation des importations de produits dont l'offre est réglementée et qui sont soumis à des régimes de contrôle des importations. Le principal élément qui détermine les importations continue d'être le niveau de la production intérieure, qui dépend à son tour des ventes au Canada.

Certaines entreprises canadiennes de transformation des aliments qui utilisent des produits de la volaille dont l'offre est réglementée pourraient être désavantagées, en matière de coût, par rapport à leurs homologues américains, étant donné que les prix américains de ces produits sont nettement inférieurs aux prix canadiens. Les produits en cause (les repas préparés, par exemple) représentent environ 2 % de la production canadienne totale de produits de la volaille. Les entreprises de transformation de ces produits auront la priorité pour l'attribution des licences d'importation. Si cela ne suffisait pas, un aménagement pourrait être possible, si l'on accordait, par exemple, une certaine aide reposant sur un système de double prix, ou si l'on modifiait les contrôles à l'importation. En ce qui concerne les entreprises canadiennes de transformation des aliments qui utilisent la farine et le blé canadiens – plus chers que ceux des États-Unis –, le gouvernement canadien a annoncé son intention de mettre un terme au régime de la dualité des prix du blé et de trouver une autre forme de compensation pour les producteurs de cette céréale. En outre, les agriculteurs des grandes régions de culture fruitière et maraîchère pourraient bien éprouver des difficultés d'adaptation. En prévoyant le rétablissement temporaire possible des droits de douane pour ces cultures, pendant une période de 20 ans, les deux gouvernements reconnaissent les caractéristiques particulières du secteur agricole.

Enfin, les deux parties ont convenu de créer une série de groupes de travail (huit en tout) qui auront pour tâche d'uniformiser raisonnablement les normes, les mesures d'inspection et autres particularités (ou de leur reconnaître des équivalences) dans des domaines comme la santé animale, les pesticides, l'emballage et l'étiquetage.

Industrie automobile

Le Pacte de l'automobile a été signé à l'époque où l'industrie automobile américaine dominait le marché mondial et où rien ne laissait prévoir que cette domination pourrait prendre fin. Le Pacte de l'automobile a éliminé les droits de douane de chaque pays sur les importations de véhicules montés et de pièces d'équipement d'origine provenant de l'autre pays. Les droits étaient éliminés à la condition que les fabricants puissent maintenir certains niveaux minimums de production au Canada et de contenu national en Amérique du Nord. Autrement dit, le Pacte de l'automobile amalgamait libéralisation des échanges et mesures de protection.

En 1986, le commerce des produits de l'automobile entre les deux pays était évalué à 61 milliards de dollars, soit 36 % de l'ensemble des échanges bilatéraux, contre 8 % en 1964. L'industrie canadienne de l'automobile et des pièces automobiles employait plus de 130 000 travailleurs, dont environ 70 % dans l'industrie des pièces.

Depuis 1982, le Canada enregistre un excédent dans les échanges de l'industrie automobile. Ses exportations de véhicules automobiles et de pièces de véhicules automobiles ont doublé, principalement à cause de la modernisation de l'industrie automobile canadienne et de l'amélioration de sa position concurrentielle par rapport à celle des États-Unis, cette amélioration pouvant être mesurée, entre autres, par les coûts de rémunération de la main-d'œuvre. Or, dans le domaine de la fabrication des véhicules automobiles et du matériel, ces coûts (y compris les coûts autres que les salaires) sont estimés au Canada à environ 70 % de ce qu'ils sont aux États-Unis. En fait, les mesures de protection prévoyant des niveaux minimums de production canadienne se sont révélées en grande partie superflues, les fabricants canadiens ayant largement dépassé les exigences minimales dans la plupart des cas.

La concurrence en provenance du Japon et d'autres fabricants d'automobiles étrangers complique la gestion du Pacte de l'automobile. Aux termes du GATT, en effet, les

droits de douane sur les voitures et le matériel d'origine sont de 9,2 % au Canada, tandis qu'ils sont de 2,5 % aux États-Unis. Les producteurs canadiens régis par le Pacte de l'automobile peuvent importer en franchise de douane des véhicules montés ou des pièces, pourvu qu'ils respectent les exigences globales de production canadienne et de valeur ajoutée. En outre, les producteurs étrangers établis au Canada peuvent importer de pays tiers des pièces en franchise de douane, à condition qu'ils augmentent la valeur ajoutée au Canada (en utilisant de la main-d'œuvre et des facteurs de production canadiens) et qu'ils exportent pour une valeur au moins égale à celle des pièces qu'ils ont importées. Les producteurs de pièces américains et le gouvernement des États-Unis se sont opposés à ce programme de remises de droits en soutenant qu'il constitue en fait un système de subventions à l'exportation pour les producteurs de pièces en encourageant un accroissement des activités de montage au Canada.

Les nouvelles dispositions sur le commerce des produits de l'automobile entre le Canada et les États-Unis (voir l'encadré) atténuent plusieurs causes de désaccord entre les deux voisins :

- Les remises de droits de douane canadiens consenties aux producteurs étrangers en contrepartie d'une valeur ajoutée à leur production au Canada prendront fin au plus tard en 1996, après l'échéance des accords actuels avec ces producteurs.

- En ce qui concerne les exportations d'automobiles vers les États-Unis, les remises de droits de douane canadiens fondées sur les exportations seront éliminées lorsque l'accord entrera en vigueur. En ce qui concerne les exportations vers les autres pays, les exemptions cesseront le 1er janvier 1998; les sauvegardes canadiennes de production prévues dans le Pacte de l'automobile restent intactes, mais les droits de douane utilisés pour appliquer les sauvegardes seront graduellement éliminés.

- Les deux pays ont convenu de ne permettre l'adhésion d'aucun nouveau fabricant d'automobiles au Pacte de l'automobile.

- L'accord exige de tous les fabricants d'automobiles qu'ils incorporent un contenu nord-américain de 50 % (coûts directs) pour les pièces et les matériaux (environ

Le libre-échange dans l'industrie de l'automobile

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis prévoit :

- l'élimination, sur une période de 10 ans, des droits de douane sur le matériel d'origine et sur les pneus, et, sur une période de cinq ans, des droits sur les pièces de rechange;
- la levée progressive, sur une période de cinq ans, de l'embargo sur l'importation de voitures d'occasion au Canada;
- la fin des exemptions de droits liées aux exportations vers les États-Unis, dès l'entrée en vigueur de l'accord;
- la fin des exemptions de droits basées sur la production au Canada (programmes de remise de droits) d'ici 1996 ou à une date antérieure selon les échéanciers négociés entre les entreprises concernées et le gouvernement du Canada;
- une nouvelle règle d'origine nord-américaine (États-Unis et Canada) de 50 %, basée sur les coûts directs de fabrication (matériaux et main-d'œuvre), afin de stimuler l'accroissement de l'utilisation des pièces automobiles et des matériaux des États-Unis et du Canada par les producteurs étrangers;
- l'engagement par le Canada et par les États-Unis qu'aucune autre entreprise ne puisse devenir un fabricant admissible en vertu des dispositions du Pacte de l'automobile;
- la modification, par les États-Unis, des *drawbacks* sur les droits de douane et des zones franches afin de les rendre conformes aux dispositions générales de l'accord;
- la création d'un comité d'experts chargé d'évaluer la situation de l'industrie nord-américaine de l'automobile et de proposer des éléments de politique gouvernementale et des initiatives privées visant à améliorer sa compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs.

70 % de la valeur ajoutée) pour que leurs produits traversent la frontière en franchise de douane.

Les détracteurs de l'accord font remarquer qu'en éliminant graduellement les droits de douane sur les produits de l'automobile, on élimine du même coup l'une des deux pénalités visant les producteurs qui ne respectent pas les sauvegardes de production, et que, avec le temps, la production pourrait se déplacer vers les États-Unis. L'accord pourrait donc avoir pour effet de réduire le nombre d'emplois et le volume de l'investissement au Canada attribuables aux producteurs étrangers; de plus, les trois grands (General Motors, Ford et Chrysler), qui fonctionnent déjà avec un contenu nord-américain de plus de 50 %, pourraient importer des pièces du Mexique et du Japon et malgré tout satisfaire aux nouvelles exigences.

Selon notre analyse, la plus grande partie de l'industrie (y compris les entreprises de montage de voitures et de camions légers) et les fabricants de grosses pièces seront relativement peu touchés par le libre-échange. Néanmoins, certains fabricants de petites pièces devront probablement se restructurer à la suite des réductions de tarifs et de l'élimination graduelle des régimes de remises de droits. Il se peut aussi que plusieurs usines de camions lourds du Canada, à qui n'est cependant attribuable qu'une faible partie de la valeur ajoutée de l'industrie, déménagent aux États-Unis.

La situation du marché évolue rapidement dans l'industrie. La dépréciation des monnaies nord-américaines depuis 1985, la création de coentreprises et l'utilisation de techniques de production davantage axées sur la qualité permettent aux fabricants canadiens et américains de voitures de commercialiser leurs produits à l'étranger. Les dispositions actuelles de l'accord relativement à la production automobile seraient alors avantageuses. En fait, la création d'un comité d'experts pour évaluer la situation de l'industrie nord-américaine reposait sur l'espoir que les constructeurs automobiles nord-américains trouvent pour leurs produits d'importants débouchés à l'étranger dans les années à venir.

Les conditions du marché, en particulier les coûts de production relatifs, demeureront le principal facteur qui déterminera l'emplacement des usines d'automobiles d'Amérique du Nord. L'évolution future de la part canadienne de la production nord-américaine sera influencée principalement par celle des salaires et des autres coûts dans les deux pays et par la valeur du dollar canadien. Tant que les usines canadiennes maintiendront une bonne qualité et des coûts concurrentiels, elles conserveront vraisemblablement une part importante de la production nord-américaine d'automobiles (la part actuelle est de 14,5 %). Quelle que soit l'issue du débat sur le libre-échange, le ralentissement prévu de la demande d'automobiles en Amérique du Nord suscitera une concurrence plus acharnée au cours des cinq prochaines années.

Énergie

Le Canada produit environ 4 % de l'offre mondiale d'énergie primaire. Il consacre environ 14 % de tous ses investissements au secteur de l'énergie, dont il tire en retour des revenus bruts de plus de 60 milliards de dollars : 70 % dans le pétrole et le gaz, 26 % dans l'électricité et 4 % dans le charbon, l'uranium et les autres sources d'énergie (voir l'encadré).

Le Canada est actuellement le principal fournisseur de pétrole et de gaz des États-Unis : il leur fournit environ 13 % de leurs importations de pétrole brut et de produits pétroliers, et près de la totalité de leurs importations de gaz naturel. Or, étant donné que la production pétrolière et gazière des États-Unis diminue, il est fort probable que les importations américaines augmenteront sensiblement, si les tendances actuelles se maintiennent. Et une bonne partie de ces importations pourrait venir du Canada. De plus, la demande américaine d'électricité du Canada devrait aussi accuser une augmentation marquée.

En vertu de l'accord de libre-échange, presque tous les obstacles bilatéraux au commerce de l'énergie seront supprimés. Le Canada obtient un accès sans discrimination pour ses exportations; les États-Unis obtiennent un accès plus sûr aux sources d'énergie en cas de pénurie mondiale. En effet, si le Canada, en période de pénurie, a le droit de limiter le *volume* de ses exportations d'énergie vers les États-Unis, il doit néanmoins continuer à fournir aux importateurs d'énergie américains leur *proportion* habituelle de l'offre canadienne réduite. Les deux pays ont convenu de ne pas imposer de droits spéciaux à l'exportation ou à l'importation.

Certains Canadiens s'inquiètent de ce que ces dispositions mettent en danger la souveraineté canadienne et qu'en partageant des réserves plus rares, le Canada diminue ses chances d'atteindre l'autosuffisance énergétique. Mais cet argument ne tient pas compte du fait que le Canada, à titre de membre de l'Agence internationale de l'énergie, est déjà engagé dans un régime de partage du pétrole en cas d'urgence. Le gouvernement fédéral estime que les procédures de l'agence ont priorité sur celles de l'accord entre les États-Unis et le Canada et exigent qu'en période de pénurie, chaque membre restreigne sa demande et partage le pétrole disponible avec les autres pays membres. L'accord élargit

La situation du Canada en matière d'énergie

Le Canada est un important exportateur et importateur d'énergie. En 1986, ses exportations d'énergie ont représenté plus de 12 milliards de dollars (soit environ 10 % de l'ensemble de ses exportations) et ses importations, plus de 5 milliards de dollars. Depuis 1983, le Canada est un exportateur net de tous les produits d'énergie.

Pétrole — Le pétrole est la source d'énergie la plus importante au Canada, avec une production actuelle d'environ 1,8 million de barils de pétrole brut par jour, dont 45 % est exporté. La source d'approvisionnement en pétrole qui croît le plus rapidement au Canada est le bitume, qui est récupéré des sables pétrolifères et transformé en pétrole brut lourd; ce dernier n'est pas valorisé et est essentiellement expédié aux États-Unis pour être utilisé sous forme d'asphalte. Les nappes de pétrole brut léger classique en Alberta diminuent et l'on estime qu'environ 70 % du pétrole brut se trouve au large des côtes et dans des régions éloignées dont la mise en valeur est coûteuse. L'est du Canada importe et raffine la plus grande partie de son pétrole. À long terme, les sables bitumineux du Canada offrent un potentiel énergétique immense qui équivaut aux réserves combinées de l'Arabie Saoudite, du Koweït et des Émirats arabes unis, si on peut trouver des techniques économiques pour les exploiter.

Gaz naturel — Bien qu'il soit beaucoup plus abondant en Alberta, le gaz naturel coûte six fois plus cher à transporter que le pétrole, ce qui fait que les marchés doivent être aussi proches que possible des sources d'approvisionnement. Par conséquent, les États-Unis constituent le seul marché d'exportation pratique pour le gaz canadien. Ces dernières années, il y a eu surcapacité et concurrence croissante entre le pétrole et le gaz, particulièrement aux États-Unis. Mais des signes montrent que l'excédent intérieur de gaz aux États-Unis commence enfin à se résorber. Les ventes de gaz naturel canadien aux États-Unis ont augmenté de 20 % en 1987, pour atteindre un volume estimé à 950 milliards de pieds cubes. D'ici le milieu des années 90, les exportations devraient dépasser 1,3 billion de pieds cubes par an. On prévoit actuellement la construction de nouveaux gazoducs, particulièrement pour desservir le vaste marché du nord-est des États-Unis.

On estime que les réserves de gaz du Canada sont deux fois plus importantes que les réserves de pétrole, tant dans les régions classiques que dans les régions éloignées, l'Alberta et la Colombie-Britannique comptant sur leurs territoires respectifs 84 et 12 % des réserves de gaz. Le Canada est donc dans une position très forte d'exportation dans le contexte nord-américain.

Hydroélectricité — La consommation d'électricité au Canada a augmenté avec le temps et représente actuellement environ 20 % de toute la consommation d'énergie. Le Canada est le plus important producteur d'hydroélectricité du monde; l'hydroélectricité représente plus de 65 % de l'électricité produite au Canada et elle est particulièrement importante au Québec, en Colombie-Britannique et au Manitoba. Le charbon occupe aussi une place importante dans la production de l'électricité et provient essentiellement de l'ouest du pays. Les réserves de charbon, selon les estimations, dureront plus d'un siècle au rythme actuel de production. Le Canada est un exportateur net de charbon, principalement vers le Japon et la Corée du Sud, pour la production de l'acier. Le charbon est par ailleurs une importante source de production d'électricité en Alberta, en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse et en Ontario, où il fait surtout concurrence à l'énergie nucléaire.

Avec la mise au point de nouvelles techniques d'économie d'énergie, on prévoit que le rythme de croissance de la demande d'énergie au Canada ne sera pas aussi rapide que celui de l'économie, et que le pétrole continuera de perdre de l'importance au profit du gaz naturel et de l'électricité. On ne prévoit pas que la demande de pétrole brut lourd au Canada augmentera beaucoup dans les années 90 et, par conséquent, le Canada devra probablement compter de plus en plus sur les importations de pétrole brut léger vers l'est du pays. Bien entendu, la situation dépendra beaucoup de l'évolution des prix mondiaux du pétrole.

cet engagement pour inclure dans le partage avec les clients actuels le gaz naturel et l'électricité. Le Canada dispose d'abondantes réserves de gaz naturel et d'un vaste potentiel hydroélectrique qui lui permettront de satisfaire ses besoins bien au-delà du tournant du siècle prochain.

Certes, il demeure possible que le partage obligatoire de l'énergie vienne aggraver une éventuelle pénurie au Canada. Il est toutefois peu probable qu'une telle situation se présente fréquemment, de sorte que les inconvénients éventuels du partage ne se feraient sentir que pendant des périodes relativement brèves. Par ailleurs, les avantages que comporte pour le Canada un accès garanti au marché américain seront constants et auront, avec le temps, des retombées qui feront largement oublier les inconvénients possibles.

La question la plus importante en matière de sécurité d'approvisionnement concerne la capacité du Canada d'influer sur le rythme de mise en valeur des nouvelles réserves d'énergie. Dans le passé, le maintien de réserves de gaz naturel était officiellement réglementé par l'Office

national de l'énergie; les producteurs de gaz naturel devaient donc conserver des réserves pour répondre aux besoins futurs. Mais, en 1987, l'ONE a décidé de ne plus régir le maintien de réserves destinées à satisfaire les approvisionnements futurs, ce qui oblige désormais les distributeurs canadiens de gaz à négocier des contrats à long terme avec les producteurs pour s'assurer des approvisionnements futurs suffisants. En fait, c'est dorénavant aux producteurs et aux consommateurs (ces derniers représentés par les distributeurs) qu'il incombera conjointement d'assurer la sécurité de l'approvisionnement. (Des organismes provinciaux – l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta, par exemple – continueront à réglementer des questions techniques telles que les taux appropriés de production à des fins de conservation.) Pour ce qui est de l'électricité, toute compagnie provinciale d'électricité est maintenant tenue d'offrir son électricité aux provinces voisines avant de s'engager à alimenter à long terme des clients des États-Unis. Par contre, le pétrole n'a jamais été vendu dans le cadre de contrats à long terme; la sécurité de l'offre de pétrole repose sur le stockage et sur les transactions internationales approuvées par l'Agence internationale de l'énergie.

En garantissant aux États-Unis la continuité de l'approvisionnement en énergie canadienne, le Canada a ouvert la voie à l'expansion de la mise en valeur de son pétrole, de son gaz et de son hydroélectricité, processus qui exige habituellement des projets coûteux et de grande envergure. Étant donné que les sources classiques de pétrole brut léger du Canada s'épuisent rapidement, cette mise en valeur est particulièrement importante dans le secteur pétrolier, et la nouvelle sécurité d'accès au marché américain rendra plus attrayants les énormes investissements requis par les projets énergétiques en mer de Beaufort et sur la côte est. Elle devrait aussi accélérer les travaux d'exploration des réserves pétrolières et gazières traditionnelles et permettre de poursuivre la mise en valeur des sables pétrolifères de l'Alberta.

En matière d'établissement des prix, l'accord n'élimine pas la possibilité, pour les entreprises canadiennes exportatrices d'électricité, d'obtenir un prix plus favorable à l'exportation qu'au Canada. Les entreprises canadiennes de services publics sont en effet libres de négocier le meilleur prix possible dans leurs contrats d'exportation. Ce qui a changé, c'est que les gouvernements ne peuvent plus intervenir directement pour fixer les prix à l'exportation.

Enfin, la disposition voulant que les États-Unis abolissent les restrictions sur l'enrichissement de l'uranium canadien et que le Canada cesse d'exiger que l'uranium soit traité avant d'être exporté vers les États-Unis procurera probablement des avantages modestes au Canada, particulièrement dans les régions productrices de la Saskatchewan et du nord de l'Ontario.

À long terme, par conséquent, l'accord réduira certains des risques du marché qui ont tendance à entraver la mise en valeur à grande échelle. Mais, à notre avis, c'est avant tout la demande d'énergie, et non l'accord de libre-échange ou l'Office national de l'énergie, qui déterminera le moment de mettre en œuvre de nouveaux mégaprojets énergétiques.

Les règles spéciales

Les services (y compris les services financiers)

Le secteur des services intervient au Canada pour environ 65 % de la production et 70 % de l'emploi. Aucune barrière tarifaire n'entrave la circulation des services entre les deux pays. La plupart des obstacles aux échanges dans ce secteur prennent la forme de barrières non tarifaires, essentiellement de nature réglementaire. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis reconnaît toutes les pratiques existantes; les nouveaux principes, comme le traitement national, ne s'appliquent qu'à de nouvelles mesures. Aucun des deux gouvernements n'est obligé d'harmoniser ses modalités d'attribution de licences, ses normes de santé et de sécurité, ses lois de protection des consommateurs ou ses règlements commerciaux avec ceux de l'autre; les parties conviennent plutôt de ne faire aucune distinction entre les Canadiens et les Américains, en ce qui concerne tout nouveau règlement susceptible d'être adopté.

Le Canada exemptera les filiales de banques américaines de la limite qui s'applique actuellement aux actifs étrangers. Les ressortissants américains pourront acquérir plus de 25 % des actions d'une institution financière réglementée par l'État fédéral et contrôlée par des Canadiens, mais les règles actuelles selon lesquelles aucun non-résident ne peut acquérir plus de 10 % des actions d'une banque de l'annexe A resteront en vigueur. En matière de valeurs mobilières, de fiducies et de compagnies d'assurances réglementées par les provinces, les choses ont déjà changé. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique ont en fait ouvert leurs frontières, de sorte que les Américains peuvent y acquérir ou posséder des entreprises.

Les États-Unis acceptent de permettre aux banques et aux autres institutions financières canadiennes aux États-Unis de souscrire à des titres des gouvernements canadiens et à en faire le courtage. Elles seront traitées comme les institutions financières américaines en cas de modification de la loi

américaine. À cet égard, il est intéressant de signaler que l'on a entrepris la révision de la *Glass-Steagall Act*, qui a pour effet de séparer les opérations bancaires des opérations de courtage.

En bref, au chapitre du commerce des services, y compris les services financiers, l'accord aura probablement une incidence mineure sur la circulation des services commerciaux entre les deux pays. En assurant le traitement national pour les nouveaux règlements et en garantissant l'accès du personnel de service et de vente à l'autre pays, l'accord aura probablement pour effet d'améliorer la concurrence, de faire baisser les prix et de stimuler dans une certaine mesure l'emploi et la production. De plus – et c'est peut-être plus important encore –, l'entente bilatérale sur les services pourrait servir de point de départ à de nouvelles initiatives multilatérales dans le cadre du GATT.

Étant donné que la plus grande partie de l'emploi dans les services se situe au point de livraison aux clients, nous ne prévoyons pas de gain ou de perte d'emploi notable à la suite de l'accord de libre-échange. Par contre, il y a tout lieu de croire que l'intensification de la concurrence permettra aux Canadiens d'obtenir leurs services à des prix plus bas.

L'investissement

Le Canada convient de relever le seuil d'examen des acquisitions directes d'entreprises canadiennes par les entreprises américaines, pour le porter de 5 millions de dollars actuellement à 150 millions de dollars d'ici 1992, et d'abolir graduellement le processus d'examen pour les acquisitions indirectes. Toutefois, il se réserve le droit d'examiner les tentatives américaines de prise de contrôle d'entreprises de pétrole, de gaz et d'uranium, de services de transport et d'activités culturelles. Les autres lois et pratiques existantes sont par ailleurs maintenues. Les deux pays conviennent aussi de réduire concrètement les impératifs de rendement applicables aux investissements étrangers, comme le contenu local et les exigences en matière d'exportation ou d'importation. Les gouvernements ne perdront aucunement le droit de nationaliser ou d'exproprier un investissement, mais toute mesure prise dans ce sens devra être non discriminatoire et basée sur la juste valeur marchande.

Les deux tiers du total des actifs non financiers sous contrôle canadien pourront toujours faire l'objet d'un examen s'ils sont acquis par des entreprises américaines (contre environ 75 % à l'heure actuelle[4]). Ces dernières années, l'afflux des investissements directs a été plus important du Canada vers les États-Unis que dans le sens inverse, et on a vu diminuer sensiblement la proportion des actifs commerciaux canadiens sous contrôle américain. Depuis le début des années 70, la présence au Canada des entreprises appartenant à des intérêts étrangers a diminué. Leur part de l'ensemble des actifs des entreprises canadiennes est tombée d'environ 37 à 23 % et, dans le pétrole et le gaz, d'environ 80 à 50 % des actifs canadiens.

Bref, compte tenu de l'importance de l'activité sous propriété ou contrôle étranger au Canada, le gouvernement canadien voulait garder un mécanisme de tamisage pour les grandes acquisitions d'actifs canadiens par des intérêts étrangers. Et il y est arrivé. En même temps, il a obtenu que le Canada soit exempté de toute restriction sur l'investissement étranger que le gouvernement des États-Unis pourrait imposer.

Les marchés publics et la recherche appliquée

L'accord de libre-échange engage le Canada et les États-Unis à élargir et à renforcer leurs obligations dans l'esprit général de la libéralisation multilatérale des marchés publics. Même si cet engagement est plus symbolique qu'autre chose, il reste que : 1) le seuil des marchés publics accessibles aux exportateurs de l'autre pays est réduit à 25 000 $ US, par rapport à 171 000 $ US selon le code du GATT; et 2) des dispositions prévoient plus de transparence dans les mécanismes, notamment au chapitre des procédures de contestation des soumissions, qui visent à assurer un traitement équitable des fournisseurs potentiels. Dans les clauses relatives aux marchés publics figurent 11 départements américains sur 13 et 42 organismes publics américains (y compris la NASA), ainsi que 22 ministères et 10 organismes canadiens.

Si l'abaissement du seuil élargit l'accès des fournisseurs canadiens et américains à l'autre pays, les marchés publics des produits de défense, de transport et de télécommunications ne sont toujours pas ouverts aux soumissionnaires étrangers. Cela est regrettable, puisque le département de la Défense des États-Unis consacre des milliards de dollars à la recherche appliquée en confiant des contrats à des universités et à d'autres organismes, et que le Canada espérait en profiter.

Par conséquent, bien que l'accord ait ouvert une nouvelle fenêtre sur les marchés publics au Canada et aux États-Unis, les effets commerciaux tangibles seront probablement limités. Selon nos estimations, le Canada peut s'attendre à des ventes supplémentaires d'environ 141 millions de dollars et à des importations supplémentaires de l'ordre de 128 millions. Le progrès le plus important sera peut-être le nouveau

cadre institutionnel des mécanismes de contestation des soumissions, qui prévoit que les plaintes de fournisseurs potentiels prétendant avoir été victime de discrimination seront étudiées par un organisme impartial.

Mécanismes de règlement des différends

La mise en œuvre de l'accord de libre-échange et le règlement ultime des différends relèvent d'une Commission mixte du commerce canado-américain. Dans l'ensemble, il y a deux filières de règlement des différends : l'une porte sur les problèmes d'application générale, comme les irritants institutionnels ou les sauvegardes en cas de poussée soudaine des importations, tandis que l'autre traite les problèmes liés aux droits antidumping et compensateurs. Dans les cas d'application générale, l'une ou l'autre partie peut demander des consultations au sujet de toute mesure effective ou proposée ou de tout désaccord. Si la commission ne peut pas résoudre le différend, celui-ci peut-être soumis à l'arbitrage (qui a force obligatoire), ou à un groupe consultatif (dont les recommandations n'ont pas force obligatoire pour les parties). Toutefois, on ne peut recourir à l'arbitrage que lorsque les deux parties y consentent. Dans les autres cas, l'une ou l'autre partie peut renvoyer la question à un groupe spécial binational de cinq membres qui, à son tour, peut présenter une recommandation (qui n'a pas force obligatoire) à la commission, laquelle doit alors convenir d'une solution au différend. Si la partie « fautive » ne respecte pas la solution proposée, la partie lésée peut, en contrepartie, lui retirer certains privilèges équivalents.

Il y a deux types de différends dont le règlement sera soumis à l'arbitrage (avec force obligatoire). Dans le premier cas, il s'agit des dispositions relatives aux sauvegardes – à savoir des restrictions contre des poussées soudaines des importations qui causent un grave préjudice aux producteurs intérieurs. Ces dispositions revêtent une importance particulière pour le Canada, étant donné que les États-Unis ont eu recours aux sauvegardes de plus en plus fréquemment ces dernières années. Entre les deux pays, de telles mesures seront limitées à un rétablissement des droits de la nation la plus favorisée (NPF) pour une période maximale de trois ans. Les droits de la NPF seront complètement éliminés après 1998. Comme nous l'avons déjà indiqué, lorsque des restrictions à l'échelle mondiale seront appliquées, chaque pays en sera exempté, à moins que ses exportations ne contribuent sensiblement au grave préjudice causé à l'autre pays. Et même là, chaque pays aura droit à son volume habituel d'exportations non restreintes.

Le second type de différend susceptible d'être réglé par voie d'arbitrage (avec force obligatoire) touche l'application de droits antidumping et compensateurs. À cet égard, les deux gouvernements continueront à appliquer leurs propres lois nationales, mais ces dernières devront être conformes au Code antidumping et au Code des subventions du GATT, ainsi qu'aux modalités de l'accord de libre-échange.

Dans les deux cas, suite à une décision initiale dans le pays d'où émane la plainte, l'une ou l'autre partie pourra interjeter appel auprès d'un groupe spécial binational de cinq membres. En s'appuyant sur le dossier administratif, le groupe spécial appliquera le critère approprié de l'examen judiciaire prévu par la législation interne de la partie dont la décision relative à des droits antidumping ou compensateurs est contestée. Autrement dit, si le Canada conteste une décision en matière de droits compensateurs américains, c'est sur la loi américaine que le groupe spécial fondera son examen; si la situation est inversée, ce sera sur la loi canadienne.

Les détracteurs de l'accord soutiennent que l'examen final, parce qu'il repose sur la loi du pays « fautif », offre une bien faible garantie d'impartialité dans le règlement des différends concernant les questions de sauvegarde et de droits antidumping et compensateurs. En revanche, les partisans de l'accord soutiennent que, sans être parfait, le nouveau mécanisme de règlement des différends avec force obligatoire représente une nette amélioration par rapport au système actuel, tout en préservant la souveraineté des deux pays. De même, les délais stricts qui sont impartis pour chaque étape du processus accéléreront sensiblement le règlement des différends, ce qui ne manque pas de réjouir les entreprises et les organismes publics, qui savent à quel point les affaires pouvaient traîner en longueur dans le passé.

Le plus important, toutefois, c'est que de nouvelles négociations sont prévues afin de remplacer ces procédures (en tout ou en partie), d'ici sept ans, par des règles commerciales nord-américaines mutuellement consenties que respecteront les deux pays.

Autres questions

Exception faite des causes de friction, sans grande gravité, qui concernent principalement le « vol » d'émissions américaines par des entreprises canadiennes de câblodistribution, tout le dossier de la culture a été retiré de la table de négociation. L'abolition d'un avantage fiscal discriminatoire en faveur de l'impression ou de la composition au Canada constitue un élément relativement secondaire et est conforme à la notion selon laquelle l'industrie de

l'imprimerie n'est pas, en fait, une activité culturelle. L'accord ne renforce pas la sécurité du développement culturel du Canada, mais il ne l'affaiblit pas non plus.

Dans certains domaines, les effets de l'accord restent à préciser. En ce qui concerne les boissons alcoolisées, par exemple, l'accord prévoit l'élimination graduelle de l'écart de majoration du prix des vins sur une période de sept ans; dans le cas des spiritueux, l'élimination de l'écart se fera dès la mise en œuvre. L'accord maintient également, sous réserve des règles du GATT, les pratiques existantes concernant la vente de la bière. Malgré tout, son effet précis sur les industries canadiennes du vin, des spiritueux et de la bière dépend de la décision que rendra le Conseil du GATT au sujet de la plainte formulée par la CEE selon laquelle les règlements provinciaux relatifs aux alcools constituaient des barrières commerciales discriminatoires. Déjà, dans une décision préliminaire, un comité spécial du GATT a donné tort au Canada. Si cette décision devait être confirmée par le Conseil du GATT, le gouvernement canadien et les provinces n'auront d'autres choix que d'accepter la décision – avec le coup qu'elle porterait à la compétitivité des industries canadiennes – ou de la rejeter, et de faire alors l'objet de sanctions de valeur équivalente sur ses exportations. Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral a fait savoir qu'il présenterait des mesures particulières pour faciliter l'adaptation dans l'industrie viticole canadienne.

L'élimination des droits de douane et l'établissement d'un système nord-américain convenu pour traiter des différends relatifs aux subventions, aux droits antidumping et compensateurs ainsi qu'aux autres conflits commerciaux n'empêcheront pas par eux-mêmes des entreprises, des industries ou des groupes d'intérêt de demander une certaine forme de protection nationale afin d'obtenir un avantage particulier sur le marché. Certaines entreprises demanderont probablement d'être protégées par des règlements intérieurs sur des questions comme le contenu, l'hygiène, l'emballage, et ainsi de suite, faisant ressortir encore plus l'urgence et l'importance d'une harmonisation de la réglementation. Dans la plupart des cas, cela aura du bon. Dans le passé, en effet, le Canada a pu tirer avantage des résultats de la recherche scientifique aux États-Unis et des normes qu'on y applique, particulièrement dans des domaines comme les produits chimiques toxiques et les autres éléments nocifs pour la santé. Toutefois, il y aura probablement des cas où les négociateurs canadiens devront défendre vigoureusement les normes canadiennes face à des pressions américaines qui sont parfois basées sur l'intérêt particulier. C'est une situation qui pourra se présenter, par exemple, quand il sera question des pluies acides et des pratiques du Canada en matière de gestion des ressources renouvelables.

4 Les répercussions futures de l'accord

En se fondant sur des simulations réalisées à l'aide du modèle CANDIDE 3.0 et du modèle d'entrées-sorties de l'économie canadienne de Statistique Canada, nous avons fait état, dans notre Vingt-quatrième Exposé annuel (*Un pari stratégique*), des répercussions qu'aurait à moyen terme un éventuel accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Comme nous l'avions indiqué à l'époque, ces simulations, effectuées avant la signature du véritable accord, concernaient une entente hypothétique. Nous avions par ailleurs promis que nous ferions d'autres simulations, une fois l'accord réel signé, pour déterminer ses répercussions éventuelles sur la production et l'emploi au Canada.

Les simulations économétriques, on le sait, partent d'hypothèses sur le comportement du marché, qui sont exprimées au moyen de calculs mathématiques. Dans le cas de l'accord de libre-échange, certaines questions n'ont pas été abordées et feront l'objet de négociations ultérieures, tandis que certains éléments contraignent des interventions futures. Il reste donc bien des inconnues que le modèle ne peut saisir. C'est pourquoi nous présentons dans cette section différentes simulations qui font voir la sensibilité des estimations.

Dans l'appendice du présent rapport, nous comparons les effets nets de l'accord sur les principaux indicateurs économiques du Canada à ceux de l'accord hypothétique que nous avions analysé dans le Vingt-quatrième Exposé annuel. Cette analyse a été exposée en détail dans un document technique – le Document n° 331 – préparé par MM. Magun, Rao et Lodh du Conseil économique. Depuis, les auteurs ont préparé, avec la collaboration de MM. Lavallée et Peirce, une mise à jour – le Document n° 346 – dans laquelle ils analysent les répercussions de l'accord de libre-échange signé le 2 janvier 1988. (Les chiffres cités dans la présente section sont tirés de cette dernière étude.)

Comme l'année dernière, notre analyse prévoit au départ que l'accord aura deux conséquences principales. D'abord, la suppression des droits de douane et des barrières non tarifaires s'accompagnera de répercussions directes. Dans ce cas, l'impulsion donnée à la production et à l'emploi découle des augmentations des dépenses des consommateurs et des investissements qui, à leur tour, sont le résultat de la baisse des prix et des coûts de production. En second lieu, il se produira une rationalisation du secteur manufacturier canadien face à la concurrence des États-Unis, d'une part, et à un accès plus libre et plus sûr au marché américain, d'autre part. À cet égard, les entreprises

canadiennes peuvent augmenter considérablement leur productivité de trois façons : en modernisant leurs installations, en harmonisant la taille de leurs usines à l'augmentation de leurs ventes et en trouvant des créneaux appropriés pour leurs produits spécialisés.

Nos nouvelles simulations indiquent que le Canada réalisera des gains au chapitre de la production et de l'emploi, mais que ces gains seront plus modestes que ne le laissait entendre le Vingt-quatrième Exposé annuel, parce que l'accord n'est pas aussi global que celui que nous avions simulé en 1987. Par exemple, l'année dernière, nous supposions que l'accord inclurait un accès mutuel intégral aux marchés publics de l'État fédéral dans tous les secteurs, sauf celui du matériel militaire stratégique. Nous partions également de l'hypothèse que toutes les barrières non tarifaires actuelles seraient supprimées et que les deux pays auraient mutuellement un libre accès au secteur du transport. Or, l'accord exclut l'accès à ce dernier secteur et, dans les deux autres, il a une portée beaucoup plus limitée que ce que nous supposions dans l'Exposé annuel.

Il y a largement place pour une amélioration de la productivité. On estime en effet que les fabricants canadiens sont, en moyenne, environ 25 % moins efficients, en termes de production par heure-personne, que leurs homologues américains. Le Canada compense ce désavantage par un taux de change favorable et une productivité plus élevée dans certains autres secteurs, notamment l'extraction des ressources primaires, la construction et les services publics. Dans l'Exposé annuel, nous avions examiné toutes les grandes branches du secteur manufacturier, pour constater que près de 70 % des usines fonctionnaient à une capacité considérée comme inférieure à la taille optimale pour le marché nord-américain. On estime que le gain de productivité susceptible d'être réalisé par suite de la réorganisation de l'industrie et de la rationalisation des usines se traduisait par une hausse de la production par heure-personne de l'ordre de 6 % sur 10 ans, avec des variations selon les industries. Étant donné que l'augmentation de la productivité au cours d'une année normale dans le secteur manufacturier se situe, en moyenne, à 3 % environ, le gain attribuable à la libéralisation des échanges équivaudrait à un accroissement annuel de la productivité d'environ 3,6 %. Ce gain serait réalisé graduellement par le biais de nouveaux systèmes de gestion, de nouvelles technologies, de fusions, de nouveaux investissements et de ventes accrues. Les premiers stades de ce processus de revitalisation des entreprises ont déjà retenu l'attention des médias depuis la signature de l'accord.

Les simulations

Dans les simulations qui suivent, nous faisons la distinction entre les investissements « induits » et les investissements « autonomes ». Les investissements induits sont associés aux augmentations normales de la demande finale qui découlent de l'accroissement démographique, de la hausse du niveau de vie, de l'augmentation des ventes à l'étranger et de la nécessité de remplacer les machines et l'équipement usés. Ce sont les investissements qui fournissent le fonds de roulement permettant d'embaucher les nouveaux venus dans la population active et les chômeurs qui trouvent des emplois. Dans l'ensemble, le stock de capital par travailleur ne change pas. Les investissements autonomes, par contre, sont plus ou moins indépendants des habitudes courantes de consommation et de production; ils sont axés vers de nouveaux produits ou procédés, visent de nouveaux marchés et viennent bien souvent couronner des découvertes et des innovations. Les investissements autonomes (ou supplémentaires) font augmenter le stock de capital par travailleur. Dans nos simulations, nous supposons que les nouveaux investissements qui découlent de l'accord de libre-échange sont induits, c'est-à-dire qu'ils ne dépassent pas ce à quoi on peut normalement s'attendre. Puis, pour faire ressortir ces simulations, nous présentons les résultats d'autres scénarios – deux qui font voir les répercussions d'investissements autonomes ou supplémentaires susceptibles d'accompagner le libre-échange et un autre qui illustre ce qui pourrait se passer si l'accord ne devenait pas réalité. Dans toutes les simulations, les recettes dont le gouvernement fédéral est privé par suite de la réduction des droits de douane sont contrebalancées par une augmentation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu – plus élevé – des particuliers et des sociétés.

Simulation n° 2 : les résultats les plus vraisemblables

La simple suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce qui sont identifiés dans l'accord – comme nous le faisons dans la nouvelle simulation n° 1 – créerait d'elle-même environ 76 000 nouveaux emplois, en chiffres nets, et ferait augmenter la DNB réelle du Canada en 1998 de 0,7 % par rapport au niveau qu'elle atteindrait dans le scénario de référence, qui suppose qu'il n'y aura aucune modification des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. De plus, l'inflation et le taux de chômage seraient plus faibles que dans le scénario de référence. (Voir la colonne « Simulation n° 1 » du tableau 1.) Si l'on tient compte des investissements induits qui mènent à la rationalisation industrielle et à l'amélioration de la productivité – comme nous le faisons dans notre nouvelle simulation n° 2, dont les résultats nous apparaissent les plus vraisemblables –, l'emploi total potentiel en 1998 sera de 1,8 % plus élevé que celui du scénario de référence, ce qui correspond à un gain net de 251 000 emplois. Dans ce scénario, la DNB réelle est d'environ 2,5 % supérieure au niveau atteint dans le scénario de référence, tandis que le taux de chômage accuse un recul de 0,9 point de

poucentage; le taux d'inflation est en outre plus faible et les salaires réels, plus élevés. On observe également une modeste appréciation du dollar canadien. Bien que ces chiffres puissent sembler importants à première vue, ils sont très raisonnables s'ils sont étalés sur 10 ans. Bref, en termes de variation annuelle ou de taux de variation, les répercussions de l'accord sont faibles, mais favorables.

Simulations n^os 3 et 4 :
des investissements supplémentaires

À long terme, les avantages – difficiles à quantifier – qui découlent d'une meilleure garantie d'accès et d'un accord sur les règles de conduite commerciale pourraient être beaucoup plus importants que ceux calculés dans la simulation n° 2. Le traitement national accordé aux investisseurs qui établissent ou acquièrent des entreprises commerciales, les nouveaux règlements régissant les services, et l'engagement visant à supprimer les obstacles déguisés au commerce, sont tous des éléments qui réduiront grandement le risque économique et commercial inhérent à la mise sur pied d'une nouvelle entreprise. Les dispositions relatives à l'énergie assurent la continuité et l'expansion des exportations canadiennes vers le marché américain. Et celles qui ont trait aux déplacements des gens d'affaires signifient que le personnel canadien chargé des ventes et du service après-vente pourra être admis aux États-Unis pour raison d'affaires, sans tracasseries administratives. Par ailleurs, on peut déjà remarquer des entrées importantes de capitaux européens et asiatiques, de même que d'autres nouveaux investissements « autonomes » d'origine intérieure, qui semblent être une réaction anticipée à la mise en œuvre du traité. Ces mouvements de capitaux devraient se poursuivre.

Tableau 1

Estimation des effets[1] de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur certains indicateurs économiques, Canada, 1998 (5 simulations)

	Simulation n° 1	Simulation n° 2	Simulation n° 3	Simulation n° 4	Simulation n° 5
			En pourcentage		
DNB (en $ de 1981)	0,7	2,5	3,2	3,3	–0,2
Emploi	0,5	1,8	2,6	2,7	–0,2
Indice des prix à la consommation (1981 = 100)	–3,3	–5,5	–4,7	–2,7	–0,1
Production par personne employée	0,2	0,7	0,6	0,6	– –
Taux de change[2]	3,2	4,0	5,9	2,5	–0,4
Revenu disponible réel	0,7	2,3	2,8	2,5	–0,2
Investissement (en $ de 1981)	2,2	5,0	10,4	10,5	–0,5
Exportations (en $ de 1981)	0,9	2,2	1,1	1,5	– –
Importations (en $ de 1981)	2,3	3,9	5,5	4,2	–0,4
			En milliers		
Emploi	76	251	370	384	–22
			En points de pourcentage		
Taux de chômage	–0,3	–0,9	–1,4	–1,5	0,1
			En milliards de $		
Solde budgétaire (tous les gouvernements)	–0,9	2,5	5,3	7,3	–0,8

1 Mesurés par l'écart par rapport aux chiffres du scénario de référence, qui suppose le maintien du statu quo actuel dans les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Les quatre premières simulations partent de l'hypothèse qu'il y aura instauration du libre-échange, tandis que la simulation n° 5 illustre les conséquences néfastes d'une hypothétique détérioration des relations commerciales canado-américaines en l'absence d'un accord de libre-échange :
Simulation n° 1 : élimination des entraves au commerce
Simulation n° 2 : simulation n° 1, plus gain de productivité
Simulation n° 3 : simulation n° 2, plus investissement autonome – financé à l'étranger
Simulation n° 4 : simulation n° 2, plus investissement autonome – financé à partir de l'épargne nationale
Simulation n° 5 : adoption de mesures protectionnistes par les États-Unis, et accroissement des sorties d'investissements directs.

2 Dollar canadien en monnaie américaine.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

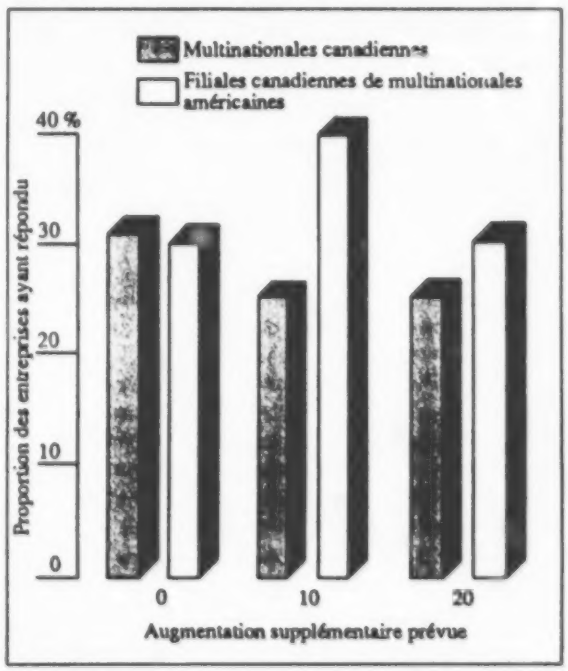
Nous avons donc mis au point deux autres simulations en vue d'évaluer l'incidence d'investissements autonomes supplémentaires sur l'économie. Habituellement, les investissements bruts au Canada représentent environ le cinquième de la DNB, ou entre 100 et 120 milliards par an (en dollars de 1987). Dans la simulation n° 2, les investissements « induits » accompagnant la réduction des obstacles au commerce atteignaient environ 6 milliards de dollars par an. À ce montant, nous avons ajouté une somme de 3 milliards de dollars par an d'investissements autonomes après 1989, principalement dans le secteur manufacturier, et une seconde injection de 3 milliards par an après 1993, pour prendre en compte la dépendance accrue des États-Unis à l'égard de l'énergie du Canada et, par conséquent, la nécessité de mettre en chantier plusieurs mégaprojets énergétiques. Dans la première simulation supplémentaire (simulation n° 3), nous sommes partis de l'hypothèse que les investissements autonomes sont financés intégralement par des capitaux étrangers; dans l'autre (simulation n° 4), nous avons supposé que les investissements sont financés entièrement par l'épargne intérieure (voir le tableau 1). Cette injection de nouveaux investissements autonomes accroît globalement d'environ 5 % les investissements bruts dans l'économie, ce qui est bien en deçà des limites de la variabilité et de la croissance des investissements chaque année.

Voici comment nous en sommes arrivés à choisir le chiffre de 5 % pour quantifier l'accroissement des investissements. Dans le cadre de notre étude, nous avons commandé une enquête sur les grandes multinationales possédant des établissements de part et d'autre de la frontière, pour savoir comment un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis se répercuterait sur leurs plans d'entreprise. La plupart des entreprises interrogées ont fait savoir qu'elles profiteraient directement du traitement national et de l'harmonisation des normes techniques et d'autres règles; la plupart également prévoyaient une augmentation de leurs ventes et de leurs exportations, et s'attendaient à accroître leurs investissements au Canada de 10 à 20 % comme conséquence directe de l'accord (graphique 3). Il s'agit en général de grandes entreprises, mais tout laisse croire que bon nombre de petites et moyennes entreprises, au Canada et aux États-Unis, prévoient une augmentation de leur chiffre d'affaires et de leurs investissements au Canada à la suite de l'accord. Dans un sondage effectué en mai 1986 par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, par exemple, la plupart des entreprises membres estimaient que l'accord comportait pour elles des avantages indéniables; d'ailleurs, beaucoup rajustent déjà leurs plans de production et élaborent des stratégies de mise en marché pour pénétrer le marché américain ou y prendre de l'expansion. La disparition des barrières tarifaires aux États-Unis, qui s'élèvent à mesure que le degré de fabrication s'accroît, favorisera un accroissement de la valeur ajoutée au Canada pour les produits destinés à l'exportation vers les États-Unis.

Les résultats indiquent que les investissements additionnels stimuleront la DNB, la faisant augmenter de 0,7 à 0,8 % en 1998, qu'ils provoqueront un recul du taux de chômage et qu'ils entraîneront, selon que les investissements sont d'origine étrangère ou canadienne, la création de 119 000 à 133 000 nouveaux emplois.

Graphique 3

Augmentation moyenne des investissements prévue par des multinationales possédant des actifs supérieurs à 1 milliard de dollars, Canada[1]



1 On a demandé aux entreprises participantes d'estimer, sur une période de cinq ans, de combien leurs investissements seraient supérieurs ou inférieurs à l'augmentation normale de leurs investissements, après la mise en œuvre d'un accord bilatéral de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le questionnaire a été envoyé à 21 multinationales canadiennes et à 22 filiales canadiennes de multinationales américaines. Quatre multinationales canadiennes n'ont pas répondu à la question dont nous nous occupons ici.

SOURCE A. Rugman, « Trade liberalization and international investment », Conseil économique du Canada (à paraître).

Si l'on ajoute ces résultats à ceux de la simulation n° 2, il se pourrait qu'en 1998, la production brute du Canada soit supérieure, en termes réels, d'environ 3,3 %, ou de plus de 20 milliards de dollars, au niveau atteint dans le scénario de référence. Les taux de salaires réels seraient plus élevés, les prix légèrement plus bas, et l'emploi pourrait s'accroître de 370 000 emplois ou de plus de 380 000 nouveaux emplois, selon l'origine du financement. Selon ce scénario avantageux, la situation budgétaire des gouvernements s'améliorerait, en supposant que la politique budgétaire reste à peu près la même.

Simulation n° 5 : l'accord n'est pas mis en œuvre

Les simulations que nous venons de décrire partent toutes de l'hypothèse que l'accord sera approuvé par le Parlement canadien et le Congrès américain. Mais cela ne se fera pas tant que ne sera pas définitivement réglée la controverse qui oppose les partisans et les détracteurs de l'accord actuel, et tant que les assemblées législatives des deux pays n'auront pas légiféré en conséquence. L'accord qui a été conclu visait à régler un grand nombre de problèmes commerciaux de part et d'autre de la frontière, mais il en a laissé d'autres sans solution. Dans un échange de lettres, les deux parties ont réitéré leur intention, jusqu'à son entrée en vigueur, de faire preuve de prudence « de façon à ne pas compromettre le processus d'approbation, ni porter atteinte à l'esprit et aux avantages réciproques de l'accord de libre-échange ». Mais si l'accord n'est pas mis en œuvre, les difficultés visées, et d'autres avec elles, referont surface, forçant les deux gouvernements à intervenir.

Dans les Vingt-troisième et Vingt-quatrième Exposés annuels, nous n'avons pas caché notre inquiétude face aux répercussions qu'est susceptible d'exercer sur notre économie la montée du protectionnisme aux États-Unis, dont témoignent le projet de loi omnibus sur le commerce international ou les pressions exercées en faveur de l'imposition d'une surtaxe à l'importation (comme les États-Unis l'ont fait en 1970). Mais le sentiment protectionniste au Congrès américain semble actuellement s'être atténué quelque peu. Il est donc improbable que le Congrès applique, au beau milieu des négociations du GATT, une surtaxe aux importations provenant de tous ses partenaires commerciaux. Toutefois, il est tout à fait possible qu'il envisage d'un œil favorable l'adoption de nouvelles mesures, qu'il s'agisse de droits compensateurs, de restrictions quantitatives imposées aux termes de la *Trade Expansion Act* ou de la limitation volontaire des exportations.

Aux États-Unis, on envisage un certain nombre de mesures contre les exportations canadiennes si l'accord de libre-échange n'est pas ratifié (voir l'encadré). Si ces mesures étaient approuvées et appliquées par le gouvernement américain (ou si elles étaient reconduites, dans le cas des bardeaux, des bardeaux fendus et de l'acier), elles pourraient faire perdre au Canada près de 450 millions de dollars en exportations. Sans doute le Canada ne serait-il pas perdant dans tous les cas précités, mais nous croyons que le Congrès adopterait d'autres mesures à la longue.

Dans un climat commercial plus hostile comme celui-là, les capitaux qui quittent le Canada risqueraient de s'accroître et ceux qui y entrent de diminuer parce que les entreprises pourraient décider d'effectuer leurs nouveaux investissements aux États-Unis, où elles risqueraient moins d'être accablées par les lois commerciales en vigueur. Au cours des dernières années, le Canada a été un exportateur net de capitaux, les entrées directes atteignant, en moyenne, environ 800 millions de dollars, contre des sorties directes variant de 2 à 4 milliards de dollars par an. À notre avis, si l'accord n'était pas ratifié, cette sortie de capitaux pourrait augmenter de 500 millions à 1 milliard de dollars par an. À partir de cette estimation, et en prenant le chiffre le moins élevé, nous avons mis au point une autre simulation (simulation n° 5), où des sorties de capitaux de 500 millions de dollars sont combinées aux effets des mesures commerciales adoptées aux États-Unis. Par rapport aux projections du scénario de référence pour 1998, cette simulation fait état d'une baisse de la production canadienne et d'une diminution de l'emploi. Naturellement, il ne faut pas prendre ces résultats au pied de la lettre, car le Congrès ne s'est pas encore prononcé sur le projet de loi omnibus et il est encore trop tôt pour savoir quelles autres mesures protectionnistes il pourrait envisager au cours des années à venir. Malgré tout, la simulation n° 5 illustre le danger que courrait le Canada si l'accord n'était pas mis en œuvre.

L'effet de l'évolution du taux de change

Dans toutes nos simulations, nous avons laissé la valeur du dollar canadien s'établir en fonction de la dynamique interne du modèle, c'est-à-dire de l'évolution des taux d'intérêt, des taux relatifs d'inflation et des mouvements transfrontaliers de capitaux et de biens. Dans le scénario le plus vraisemblable – la simulation n° 2 –, l'accord de libre-échange a pour effet net d'accroître la valeur du dollar d'environ 3 cents par rapport aux estimations du scénario de référence pour 1998 (parce que le taux d'inflation diminue davantage au Canada qu'aux États-Unis et parce que les mouvements de capitaux s'intensifient). La force actuelle du dollar canadien traduit probablement déjà l'optimisme du marché à l'égard de l'accord.

Mesures protectionnistes que les États-Unis pourraient prendre contre le Canada, mars 1988

Produit	Type de mesure	Perte éventuelle d'exportations canadiennes vers les États-Unis (en millions de $ can.)
Viande de bœuf et de veau	Contingentement global	20
Pommes de terre blanches récoltées à l'automne (provinces de l'Atlantique)	Normes de santé (réclamées par les agriculteurs du Maine)	5
Poisson conditionné (régions de l'Atlantique et du Pacifique)	Contingentement	30
Potasse (Saskatchewan et nord de l'Ontario)	Pressions exercées sur le Canada en vue de hausser davantage le prix des exportations (au-dessus du niveau précisé dans l'accord du 8 février 1988)	50
Uranium (transformé)	Limitation des exportations canadiennes d'uranium enrichi	20
Cuivre	Contingentement et droits accrus	3
Provendes et tourteau de canola (exportations vers le nord-ouest de la côte pacifique des États-Unis)	Contingentement	20
Bardeaux de cèdre	Droit qui sera maintenu par les États-Unis après l'expiration du droit actuel en janvier 1991	50
Électricité	Restrictions quantitatives (en vertu de l'article 232 de la *Trade Expansion Act* invoqué suite à une requête des producteurs de charbon de la région du « Mid-East » américain)	40
Produits en acier spécialisés	Limitation volontaire des exportations, qui sera maintenue après le 1er octobre 1989	200
Automobiles	Droits compensateurs en réaction aux programmes canadiens de remise de droits aux producteurs de pays tiers	10
Total		448

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

Par ailleurs, nous avons évalué la sensibilité de tous les résultats à une appréciation ou à une dépréciation du taux de change imputable à des facteurs autres que l'accord, comme une hausse possible du prix des produits de base ou de nouvelles attentes sur les marchés financiers, entre autres. Cette analyse indique que les variations de la valeur du dollar exercent un effet important sur le taux d'inflation et sur la situation budgétaire des gouvernements. À long terme, ces variations ont un effet limité sur l'emploi global et sur le revenu disponible réel, mais elles exercent une incidence importante sur la répartition du revenu et la structure de l'emploi. Ainsi, par exemple, une appréciation importante du dollar canadien rend moins concurrentielles les exportations des industries canadiennes, mais, parce

qu'elle permet d'abaisser le prix des importations, elle hausse les revenus réels, qui sont en général dépensés à l'intérieur du pays. Cette modification favorable des termes de l'échange entraîne une réduction de l'activité manufacturière et de l'emploi, qui est plus ou moins compensée par une expansion du secteur tertiaire. En revanche, une détérioration des termes de l'échange et une dépréciation sensible du dollar ont l'effet contraire : elles haussent le prix des importations, favorisent leur remplacement et font augmenter l'activité manufacturière et l'emploi à l'intérieur du pays, aux dépens d'une diminution des revenus réels et d'une baisse de l'activité et de l'emploi dans le secteur des services.

L'utilité véritable de ces simulations additionnelles dépend de l'utilisation et de l'interprétation qu'on en fait. Bien que nous ayons confiance dans les outils économétriques de nos chercheurs, la précision des projections économétriques a ses limites. Les outils mathématiques sont incapables de saisir toute la réalité, et l'analyste moderne ne peut prédire l'avenir dans toute sa complexité. Malgré tout, il se dégage de nos simulations une image assez claire. La mise en œuvre de l'accord de libre-échange stimulera la croissance économique et l'emploi au Canada. Si le monde des affaires réagit en augmentant les investissements autonomes, les gains découlant des échanges commerciaux seront considérablement plus élevés. Par contre, la non-ratification de l'accord exercerait un effet de freinage sur l'économie, dont l'ampleur dépendrait de la rigueur de la politique protectionniste des États-Unis et des frictions commerciales qui pourraient s'ensuivre.

Les répercussions sur l'industrie

Pour analyser de façon plus détaillée les effets de l'accord sur l'industrie canadienne, nous avons eu recours aux résultats de la simulation n° 2, que nous avons décrits comme étant les plus vraisemblables. Une comparaison de cette estimation et de celle de la simulation n° 1 met en évidence l'importance de la spécialisation et de la rationalisation de l'industrie. Elle montre clairement que, sans amélioration de la productivité dans le secteur manufacturier canadien, la concurrence accrue des États-Unis pourrait entraîner une baisse nette de la production et de l'emploi dans 17 des 36 industries étudiées, qui appartiennent pratiquement toutes au secteur manufacturier (tableau 2).

De plus, alors que les pertes subies au chapitre de la production et de l'emploi dans le secteur manufacturier sont plus que compensées par des hausses dans d'autres secteurs, les chiffres montrent clairement que les entreprises manufacturières canadiennes, pour qu'elles puissent prospérer dans un contexte de libre-échange, devront être disposées à moderniser leurs usines et à améliorer les compétences de leur main-d'œuvre. Certaines d'entre elles devront se fusionner, d'autres fermer leurs portes. Comme l'indiquent les projections de la simulation n° 1, par exemple, une de ces industries – celle des produits électriques – perdrait à elle seule 40 % de tous les emplois qui disparaîtraient dans le secteur manufacturier. Dans cette industrie, la production chuterait de 15 %, et l'emploi, de 8 %. Comme nous l'avons signalé dans le Vingt-quatrième Exposé annuel, sur les 1 000 usines et plus que l'on y dénombre, 76 % fonctionnent à une capacité considérée comme inférieure à la taille optimale dans cette industrie. Celle-ci est actuellement soumise aux aléas de la concurrence des importations et du changement technologique, ce qui occasionne déjà des fusions, des réorganisations et des fermetures d'usines. En fait, d'après les projections de l'emploi pour la période 1981-1995, que nous avons publiées l'an dernier dans *Innovations, emplois, adaptations*, les effectifs de cette industrie diminueront de moitié, que l'accord soit ratifié ou non. Il faut donc conclure que, si les fabricants de produits électriques font bon usage des nouvelles technologies, l'accord leur permettra de faire face à la concurrence qui met leur avenir en danger, en augmentant la demande des produits électriques au Canada et en leur ouvrant de nouveaux débouchés sur le marché américain.

La simulation n° 1 fait état des industries qui devront s'adapter après la ratification de l'accord, tandis que la simulation n° 2 décrit ce que pourraient être les répercussions lorsque les entreprises se seront restructurées ou modernisées, voire les deux. À condition de procéder à l'adaptation et à la rationalisation prévues dans la simulation n° 2, la plupart des industries canadiennes (29 des 36 industries que nous avons étudiées) devraient profiter du libre-échange. Plus de 90 % des gains au chapitre de l'emploi seront probablement concentrés dans le secteur des services, les industries primaires et l'industrie de la construction. En fait, à cause d'une demande intérieure accrue, près de 54 % de tous les nouveaux emplois devraient se retrouver dans seulement cinq industries de services : commerce de détail; commerce de gros; services financiers et immobiliers; services personnels; et services aux entreprises. Seulement un dixième de l'accroissement de la production réelle et moins de 8 % de l'augmentation de l'emploi découlant de l'accord viendront probablement du secteur manufacturier. Lorsque les entreprises auront fait ce qu'il faut pour tirer profit de l'accord, 13 des 20 industries manufacturières à l'étude verront vraisemblablement s'accroître leur production et leur emploi.

Parmi les industries manufacturières qui profiteraient le plus du libre-échange, celles du bois, de la première

Tableau 2

Estimation des effets[1] de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur la production et l'emploi dans les industries canadiennes, Canada, 1998

	Production				Emploi			
	Valeur (en millions de $ de 1981)		Taux de variation (%)		Nombre (en milliers)		Taux de variation (%)	
	Simulation n° 1	Simulation n° 2	Simulation n° 1	Simulation n° 2	Simulation n° 1	Simulation n° 2	Simulation n° 1	Simulation n° 2
Secteur primaire :								
Agriculture	124	327	0,8	2,2	2,0	7,2	0,5	1,8
Exploitation forestière	8	35	0,3	1,1	0,1	0,7	0,1	0,5
Pêche, chasse et piégeage	6	10	0,7	1,2	0,1	0,3	0,4	0,9
Mines	120	433	0,4	1,6	1,8	5,0	0,6	1,7
Total	258	805	0,6	1,8	4,0	13,1	0,5	1,5
Secteur manufacturier :								
Aliments et boissons	145	376	1,2	3,2	2,1	6,4	0,7	2,0
Produits du tabac	–5	1	–0,7	0,1	– –	– –	–0,4	0,1
Caoutchouc et matières plastiques	–364	–95	–9,4	–2,5	–4,5	–1,6	–4,7	–1,7
Cuir	–40	–16	–8,4	–3,4	–1,0	–0,6	–3,7	–2,1
Textiles	–281	–76	–12,2	–3,3	–3,5	–1,3	–5,6	–2,1
Bonneterie	–57	–16	–12,6	–3,5	–1,4	–0,5	–7,1	–2,6
Vêtement	– –	47	– –	2,2	– –	1,6	– –	1,7
Produits du bois	78	113	1,5	2,2	1,0	2,0	0,8	1,6
Meubles et accessoires	–44	15	–3,3	1,1	–1,0	0,5	–2,0	0,9
Papier et produits assimilés	–103	86	–1,0	0,8	–1,0	1,0	–0,6	0,6
Imprimerie et édition	178	421	3,3	7,8	2,6	8,4	1,9	6,1
Métaux primaires	434	337	6,7	5,2	4,6	5,0	2,7	2,9
Métallurgie	–224	85	–3,6	1,4	–2,9	1,4	–2,1	1,0
Fabrication de machines	–235	66	–3,3	0,9	–2,0	0,8	–1,6	0,7
Matériel de transport	–177	36	–1,6	0,3	–1,2	0,6	–0,6	0,3
Produits électriques	–870	–268	–14,6	–4,5	–10,7	–4,5	–8,0	–3,4
Produits minéraux non métalliques	–45	79	–1,6	2,7	–0,6	1,1	–0,9	1,6
Produits du pétrole et du charbon	–2	9	–0,3	1,3	– –	0,1	–0,2	0,8
Produits chimiques	–422	–50	–5,4	–0,6	–2,8	–0,4	–2,6	–0,3
Produits manufacturiers divers	–187	–31	–9,7	–1,6	–3,7	–0,9	–5,8	–1,4
Total	–2 221	1 119	–2,4	1,2	–26,0	18,9	–0,1	0,9
Construction	1 159	2 070	3,8	6,8	15,0	37,5	2,0	5,1
Secteur tertiaire :								
Transport et entreposage	315	708	0,9	2,1	3,0	8,8	0,6	1,8
Communications	–162	28	–1,1	0,2	–0,8	1,2	–0,3	0,4
Électricité, gaz et assimilés	180	406	1,0	2,2	0,6	2,0	0,4	1,3
Commerce de gros	463	790	1,7	3,0	6,7	15,7	1,0	2,3
Commerce de détail	1 003	1 357	2,9	4,0	32,1	59,6	1,7	3,1
Services financiers et immobiliers	963	1 801	2,1	3,8	12,7	30,3	1,3	3,0
Services aux entreprises	305	656	1,4	3,0	6,9	20,0	0,4	1,2
Éducation et services de santé	186	306	1,8	2,9	2,5	5,9	1,5	3,5
Loisirs et récréation	126	171	3,7	4,9	2,4	4,6	0,9	1,7
Hôtellerie et restauration	401	586	2,8	4,1	11,8	23,6	1,1	2,1
Services personnels et divers	82	126	0,5	0,8	5,1	10,3	0,3	0,7
Total	3 862	6 935	1,4	2,6	83,0	181,8	0,8	0,2
Total (tous les secteurs)	3 060	10 930	0,7	2,5	76,0	251,3	0,5	1,8

1 Mesurés par l'écart par rapport aux chiffres du scénario de référence, qui suppose le maintien du statu quo actuel dans les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Les deux simulations sont les suivantes :
Simulation n° 1 : élimination des entraves au commerce
Simulation n° 2 : simulation n° 1, plus gain de productivité.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

transformation des métaux, de l'imprimerie et de l'édition seraient nettement favorisées. Les deux premières seraient avantagées par la suppression des barrières non tarifaires des États-Unis sur les exportations canadiennes de bardeaux fendus et de bardeaux, et de produits en acier. L'industrie de l'imprimerie et de l'édition, quant à elle, profiterait grandement des effets positifs indirects du libre-échange sur les revenus réels et les dépenses des consommateurs.

En dépit du fait que les industries de biens non durables profiteraient, en moyenne, davantage du libre-échange que les industries de biens durables, six des sept industries manufacturières qui souffriraient d'un accroissement des importations américaines fabriquent des biens non durables (produits en caoutchouc et en plastique, produits en cuir, textiles, bonneterie, produits chimiques et industries manufacturières diverses). Étant donné que ces industries sont actuellement beaucoup plus protégées au Canada qu'aux États-Unis, elles devraient faire face à une importante adaptation structurelle. Les industries du meuble et des articles d'ameublement, de la transformation des métaux et de la fabrication de machines bénéficient elles aussi d'une plus grande protection commerciale au Canada qu'aux États-Unis, mais l'impulsion découlant de la rationalisation de ces industries et de la demande accrue au Canada et à l'étranger ferait plus que compenser les effets négatifs directs.

Dans l'ensemble, les hausses nettes de la production manufacturière et de l'emploi des 13 industries avantagées par l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ont plus d'importance que les pertes encourues par les sept industries désavantagées. Pour les premières, la hausse nette de l'emploi devrait se situer aux environs de 30 000 (échelonnée sur 10 ans), tandis que pour les autres, la réduction nette de l'emploi sera probablement de près de 10 000 (par rapport à des effectifs actuels d'environ 600 000 travailleurs).

Naturellement, ces répercussions globales sur l'industrie ne permettent pas de déterminer avec précision les gagnants et les perdants dans le nouveau contexte commercial. Dans chaque industrie, en effet, il existe diverses branches d'activité, dont un bon nombre fabriquent des produits variés. Certains profiteront de l'accord, tandis que d'autres subiront peut-être un recul. Prenons, par exemple, l'industrie du cuir. Les producteurs canadiens de chaussures de ski de fond, de bottes d'hiver pour dames, de chaussures de travail et de chaussures sport haut de gamme s'en tireront probablement bien en situation de libre-échange. Les producteurs canadiens de textiles et de lainages de haute couture seront également avantagés par le libre-échange, tandis que les producteurs de fibres artificielles et de coton se trouveront en situation précaire. Dans l'industrie chimique, les entreprises de produits pétrochimiques et d'engrais (y compris la potasse) devraient bien s'en tirer, alors que celles des produits chimiques organiques et inorganiques feront face probablement à de sérieux problèmes d'adaptation[5].

De même, il pourrait y avoir des perdants dans certaines industries qui devraient être avantagées par le libre-échange, comme celle des aliments et des boissons, et celle du meuble. Certains secteurs de l'industrie alimentaire et de l'industrie vinicole pourraient en effet être soumis à une vive concurrence à mesure que les barrières tarifaires et non tarifaires seront supprimées[6]. En outre, les fabricants de meubles de maison vont probablement éprouver plus de difficulté que ceux qui se spécialisent dans les meubles de bureau.

Les répercussions au niveau des provinces

Les répercussions du libre-échange sur les provinces dépendent largement de la structure industrielle. En fait, après la ratification de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, notre scénario le plus vraisemblable laisse croire que la production et l'emploi vont s'accroître dans toutes les provinces. On prévoit que la majeure partie des gains au chapitre de l'emploi sera concentrée dans le secteur des services, où les activités et l'emploi sont répartis de façon assez uniforme entre les diverses provinces du pays (tableaux 3 et 4).

En termes relatifs, les provinces de l'Est et de l'Ouest seront probablement avantagées par rapport au Québec et à l'Ontario. Cela tient à l'importance de leurs industries primaires, qui profiteront de la suppression des obstacles au commerce aux États-Unis (en particulier, des barrières non tarifaires sur les bardeaux fendus et les bardeaux, et sur les produits de l'agriculture et de la pêche); on prévoit aussi des gains importants au chapitre des projets de construction et de mise en valeur des ressources énergétiques et d'autres projets industriels. Par contre, comme nous l'avons signalé, bien qu'elle soit favorable dans l'ensemble, la situation n'est pas aussi avantageuse dans le secteur manufacturier parce que ce dernier ne pourra pas avoir directement accès aux marchés publics du gouvernement des États-Unis. Par conséquent, l'augmentation relative de la production et de l'emploi pour le Québec et l'Ontario, où se trouve concentrée l'activité manufacturière, sera vraisemblablement légèrement inférieure à la moyenne nationale.

Tableau 3

PIB du Canada et des provinces en 1998 : écart entre les projections du scénario de référence et de la simulation n° 2 (Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis)

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
						En millions de $ de 1981					
Secteur primaire	12	3	14	8	62	99	29	96	377	84	805
Secteur manufacturier											
Biens durables	1	– –	4	6	89	201	16	8	41	99	463
Biens non durables	15	4	16	23	173	249	37	15	39	86	656
Construction	40	8	49	49	473	607	68	96	395	264	2 070
Services	78	20	154	132	1 595	2 574	295	260	985	821	6 935
Écart total	146	35	236	218	2 392	3 731	445	474	1 837	1 354	10 930
Apports :						En points de pourcentage					
Secteur primaire	0,22	0,25	0,15	0,09	0,06	0,06	0,17	0,55	0,56	0,16	0.18
Secteur manufacturier											
Biens durables	0,02	– –	0,04	0,07	0,09	0,12	0,09	0,05	0,06	0,19	0,11
Biens non durables	0,28	0,33	0,18	0,27	0,18	0,15	0,22	0,09	0,06	0,17	0,15
Construction	0,74	0,66	0,54	0,58	0,49	0,38	0,40	0,55	0,59	0,51	0,47
Services	1,45	1,65	1,70	1,56	1,64	1,59	1,75	1,50	1,47	1,60	1,59
						En pourcentage					
Écart total	2,71	2,89	2,61	2,57	2,46	2,31	2,63	2,73	2,74	2,64	2,50

1 Inclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

Tableau 4

Emploi au Canada et dans les provinces en 1998 : écart entre les projections du scénario de référence et de la simulation n° 2 (Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis)

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
						Nombre de personnes					
Secteur primaire	230	115	554	246	1 532	2 918	504	1 013	3 996	1 672	13 107
Secteur manufacturier											
Biens durables	12	– –	124	181	1 545	2 456	205	86	416	1 702	6 727
Biens non durables	399	81	253	373	3 046	4 728	733	329	892	1 268	12 208*
Construction	872	218	1 145	1 036	8 668	11 176	1 581	1 527	7 142	4 034	37 454
Services	2 517	484	4 605	4 258	43 286	73 569	8 725	5 624	18 140	20 208	181 805
Écart total	4 030	898	6 681	6 094	58 077	94 847	11 748	8 579	30 586	28 884	251 301*
Apports :						En points de pourcentage					
Secteur primaire	0,11	0,26	0,16	0,08	0,05	0,05	0,08	0,23	0,27	0,11	0,09
Secteur manufacturier											
Biens durables	0,01	– –	0,03	0,06	0,05	0,04	0,03	0,02	0,03	0,11	0,05
Biens non durables	0,19	0,18	0,07	0,12	0,09	0,08	0,12	0,07	0,06	0,08	0,09
Construction	0,42	0,49	0,32	0,33	0,26	0,20	0,27	0,34	0,49	0,26	0,27
Services	1,22	1,09	1,30	1,35	1,31	1,32	1,46	1,26	1,23	1,28	1,30
						En pourcentage					
Écart total	1,95	2,02	1,88	1,93	1,75	1,70	1,97	1,93	2,08	1,83	1,80

* Ce chiffre comprend 106 personnes employées dans l'industrie des produits du pétrole et du charbon qu'il n'a pas été possible de répartir entre les provinces.

1 Inclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

L'emploi et l'adaptation

La répartition de l'augmentation éventuelle de l'emploi selon les professions est conforme à la répartition industrielle des emplois. Selon le scénario le plus vraisemblable, un certain nombre de professions du secteur tertiaire – travail de bureau, vente et services, gestion et administration – domineront et se chiffreront à près de 148 000 nouveaux emplois. Environ 37 500 nouveaux emplois viendront s'ajouter à l'industrie de la construction grâce au libre-échange, le reste des emplois allant surtout au secteur manufacturier et aux industries primaires. Quant aux différents effets selon le sexe, les estimations quantitatives sont plus ou moins fragiles, surtout en ce qui concerne les professions, parce qu'on y applique pour les années à venir la répartition actuelle de l'emploi entre les hommes et les femmes. Néanmoins, le tableau 5 montre que l'augmentation de l'emploi sera répartie entre hommes et femmes selon la proportion de 60/40 qui caractérise actuellement la population active.

Il faudra du temps pour s'adapter à l'accord. L'augmentation éventuelle de l'emploi correspond à un gain net moyen de 25 000 emplois dans l'économie pour chacune des 10 prochaines années. À titre de comparaison, rappelons ici que l'emploi s'accroît ordinairement de 250 000 à 350 000 emplois chaque année. Ces données globales, bien entendu, ne tiennent pas compte des mises à pied qui surviennent dans certains secteurs ou dans certaines collectivités, ni du processus d'embauche et de réembauche survenant ailleurs.

Le taux de renouvellement de l'emploi varie beaucoup d'une activité à l'autre. Malgré tout, en s'inspirant de l'expérience passée, nous avons estimé le nombre d'emplois qui seront créés et perdus à mesure que les employeurs s'adapteront à la nouvelle situation (tableau 6). Nous faisons une distinction entre le *renouvellement des emplois* et le *roulement de la main-d'œuvre* parce que, pour certains types d'emploi – surtout ceux qui sont occupés par les étudiants et les jeunes travailleurs –, le roulement de la main-d'œuvre est chose courante. Nos calculs nous permettent de conclure que le gain net estimatif de 251 000 emplois correspond à environ 439 000 emplois créés et à 188 000 emplois perdus au cours de la période de 10 ans. Il ne s'agit pas là de chiffres élevés, si on les compare au nombre d'emplois créés et perdus chaque année sous l'impulsion des forces de la concurrence, des transferts technologiques, de l'évolution des préférences des consommateurs et ainsi de suite – ou encore, par rapport aux trois millions de nouveaux emplois qui seront comblés au cours de la même période, à mesure que la population active augmentera.

Tableau 5

Projection du nombre net des emplois créés au Canada par suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (simulation n° 2), selon la profession et le sexe, 1998

En milliers

	Ensemble	Femmes	Hommes
Cadres et administrateurs	16,7	4,4	12,3
Professionnels des sciences de la nature	4,3	0,7	3,6
Professionnels des sciences sociales	1,8	1,0	0,8
Membres du clergé et assimilés	0,4	0,1	0,3
Enseignants	5,9	3,5	2,4
Médecins et professionnels de la santé	6,6	5,0	1,6
Praticiens des arts et des lettres	4,4	1,7	2,7
Emplois de bureau	51,8	41,6	10,2
Préposés à la vente	43,2	18,5	24,7
Préposés aux fonctions de service	36,5	22,0	14,5
Agriculteurs	8,4	1,7	6,7
Pêcheurs	0,4	--	0,4
Forestiers	0,6	--	0,6
Mineurs	2,1	--	2,1
Travailleurs de la transformation	6,8	1,2	5,6
Machinistes	3,5	0,1	3,4
Travailleurs de la fabrication de produits	12,4	0,8	11,6
Travailleurs de la construction	28,1	0,4	27,7
Travailleurs des transports	5,7	0,3	5,4
Manutentionnaires	4,0	0,8	3,2
Autres artisans	4,5	1,1	3,4
Travailleurs non classés	3,0	0,4	2,6
Toutes les professions	251,3	105,5	145,8

SOURCE Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

Dans notre rapport de synthèse intitulé *Sous les feux de la concurrence*, nous avons constaté, par exemple, qu'environ 8 % des emplois du secteur manufacturier sont perdus chaque année à cause de fermetures d'usines et de rationalisations. Ces pertes sont compensées par les emplois créés dans d'autres entreprises qui démarrent ou prennent de l'expansion. D'après le taux annuel de perte d'emplois indiqué au tableau 6, le taux de perte d'emplois habituel augmenterait de 0,5 point de pourcentage dans le secteur manufacturier.

En faisant ces observations – précisons-le – nous ne voulons en rien minimiser les difficultés que doivent

Tableau 6

Projection des flux de l'emploi au Canada découlant de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (simulation n° 2), selon l'industrie, 1998

En milliers

	Nouveaux emplois	Emplois perdus	Solde net
Secteur primaire :			
Agriculture	10,9	3,8	7,2
Exploitation forestière	6,8	6,2	0,7
Pêche, chasse et piégeage	1,6	1,3	0,3
Mines	10,4	5,5	5,0
Total	29,8	16,7	13,1
Secteur manufacturier :			
Aliments et boissons	13,0	6,6	6,4
Produits du tabac	--	--	--
Caoutchouc et matières plastiques	2,4	4,1	-1,6
Cuir	0,2	0,8	-0,6
Textiles	0,7	2,0	-1,3
Bonneterie	--	0,5	-0,5
Vêtement	4,4	2,8	1,6
Produits du bois	8,3	6,3	2,0
Meubles et accessoires	2,2	1,7	0,5
Papier et produits assimilés	5,4	4,5	1,0
Imprimerie et édition	10,7	2,2	8,4
Métaux primaires	9,4	4,4	5,0
Métallurgie	7,9	6,5	1,4
Fabrication de machines	8,2	7,3	0,8
Matériel de transport	14,2	13,7	0,6
Produits électriques	1,0	5,5	-4,5
Produits minéraux non métalliques	2,7	1,7	1,1
Produits du pétrole et du charbon	0,4	0,3	0,1
Produits chimiques	2,5	2,9	-0,4
Produits manufacturiers divers	1,4	2,3	-0,9
Total	9,50	76,1	18,9
Construction	39,6	2,2	37,5
Secteur tertiaire :			
Transport et entreposage	16,2	7,4	8,8
Communications	2,9	1,7	1,2
Électricité, gaz et assimilés	4,6	2,6	2,0
Commerce de gros	25,7	10,0	15,7
Commerce de détail	68,2	8,6	59,6
Services financiers et immobiliers	38,1	7,8	30,3
Services aux entreprises	60,4	40,4	20,0
Éducation et services de santé	6,1	0,3	5,9
Loisirs et récréation	5,7	1,2	4,6
Hôtellerie et restauration	27,8	4,1	23,6
Services personnels et divers	19,0	8,7	10,3
Total	274,7	92,8	181,8
Total (toutes les industries)	439,1	187,8	251,3

Source : Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

affronter les travailleurs qui perdent leur emploi. Certains, en effet, comptent de nombreuses années d'expérience, ont une famille, une maison, ainsi que des droits à une pension, et des compétences qui ne sont pas nécessairement facilement utilisables dans un autre secteur d'activité.

Conclusion

Dans cette section, nous avons présenté de nouvelles simulations portant sur l'accord de libre-échange signé il y a quelques mois. Nous avons ensuite abordé les répercussions de l'accord sur l'industrie et les provinces, et ses effets sur l'emploi. Dans les quatre scénarios retenus, l'effet de l'accord est positif en ce qui concerne la production, l'emploi et le revenu des Canadiens. Dans notre scénario « le plus vraisemblable » (simulation n° 2), nous estimons que l'activité réelle en 1998 pourrait être de 2,5 % plus élevée que le niveau atteint dans le scénario de référence, où aucune modification n'est apportée aux relations canado-américaines.

Toutefois, nous avons constaté que, sans un accord de libre-échange, le Canada pourrait subir un recul de ses exportations et voir ses entrées de capitaux étrangers diminuer à cause des nouvelles mesures commerciales que pourraient prendre les entreprises américaines ou de lois plus protectionnistes que pourrait adopter le Congrès américain. Cela pourrait compromettre les perspectives de croissance du Canada et nuire, du moins temporairement, à nos bons rapports avec les États-Unis.

Les bouleversements et l'adaptation occasionnés par l'accord de libre-échange seront sans doute importants pour tous les intéressés. Toutefois, les répercussions sont plutôt modestes par rapport aux autres perturbations qui ont secoué l'économie au cours des 15 dernières années. Les chocs énergétiques des années 70, la baisse des prix des produits de base depuis 1981 et la dépréciation du dollar canadien entre 1982 et 1987 ont secoué certaines industries et collectivités beaucoup plus sérieusement que les effets qui ressortent de nos simulations d'une année à l'autre.

Il nous semble donc permis de conclure que les effets nets de l'accord de libre-échange auront un caractère positif. Nous reconnaissons néanmoins qu'avant de porter un jugement définitif sur l'accord, il faudrait procéder à une évaluation plus poussée de ses répercussions sur les institutions, les lois commerciales et la capacité du Canada de composer avec certains aspects plus généraux de la concurrence internationale. Nous abordons ces questions dans la prochaine section.

5 Notre évaluation de l'accord

On ne rate pas un rendez-vous avec l'histoire. Or, le Canada et les États-Unis ont négocié ce qui constitue à notre avis un traité historique qui tombe à point nommé et qui est profitable pour les deux pays. Lorsqu'il sera ratifié et mis en œuvre, il favorisera un processus d'adaptation industrielle, d'affectation des ressources et d'investissement dans l'infrastructure qu'il sera difficile d'inverser. Il débouchera probablement sur d'autres modifications des règles commerciales et, éventuellement, sur des initiatives multilatérales visant à promouvoir une plus grande libéralisation des échanges.

Les critères du Conseil

Dans notre Vingt-quatrième Exposé annuel, nous avions établi quatre critères d'évaluation de l'accord (page 68). Premièrement, « en offrant un plus libre accès aux marchés américains, l'accord doit tenir compte des barrières qui existent au niveau des États et des localités, de même qu'au palier fédéral » et, par déduction, des barrières provinciales et locales au Canada. L'accord signé prévoit l'élimination de toutes les barrières tarifaires à l'échelle fédérale dans les deux pays, ainsi que de certaines barrières non tarifaires – moins nombreuses que ce que nous avions espéré. Avec le recul du temps, toutefois, nos attentes à l'égard des restrictions imposées au niveau des provinces, des États et des localités nous apparaissent quelque peu irréalistes, car chaque pays a naturellement dû adapter les négociations à sa propre répartition des pouvoirs. Mais il ne fait aucun doute que les négociateurs ont tenu compte au moins d'un certain nombre de ces barrières. D'ailleurs, l'accord a déjà provoqué certaines prises de position, du moins au Canada; de plus, les premiers ministres des provinces ont récemment reconnu la nécessité d'abaisser les barrières interprovinciales.

Deuxièmement, « il doit délimiter clairement les domaines des politiques, du commerce et de l'investissement qui ne sont pas négociables, ainsi que les institutions, les lois et les règlements intérieurs qui sont à l'abri de mesures de rétorsion ». Par cela, nous entendions les politiques sociales, les institutions culturelles et les programmes de promotion de la croissance et des débouchés régionaux du Canada. Ces éléments ont bel et bien été exclus de l'accord.

Troisièmement, l'accord « doit définir avec précision les subventions qui sont passibles de droits compensateurs et celles qui ne le sont pas parce qu'elles sont conformes aux définitions actuelles du GATT des subventions non passibles de droits compensateurs ». L'accord exige que chaque partie respecte le Code des subventions du GATT et les engage à s'entendre sur de nouvelles règles commerciales mutuellement acceptables dans une période de cinq à sept ans.

Enfin, quatrièmement, « il doit prévoir un mécanisme de règlement des différends qui traiterait des sujets irritants de façon expéditive et impartiale ». Cet objectif a été dans une large mesure atteint.

Bref, le texte de l'accord favorise la réalisation des principaux objectifs que le Canada s'était donnés. L'accord prévoit une série de réductions des droits de douane jusqu'à leur élimination complète; en matière de réglementation, il va bien au-delà des accords précédents de ce type, essentiellement parce que le Canada a su vigoureusement protéger ses intérêts à titre de partenaire de taille plus modeste.

Les préoccupations du Canada

À notre avis, l'accord servira aussi bien les Canadiens que les Américains. Les deux pays élimineront les barrières tarifaires entre eux et s'accorderont mutuellement un traitement national en ce qui concerne l'investissement, les biens échangés et un éventail de services, et dans certains domaines limités des marchés publics fédéraux. Chaque gouvernement a préservé son droit de réglementer les services financiers, la santé et la sécurité, la protection de l'environnement et des consommateurs, ainsi que d'autres domaines, à la seule condition que les entreprises nationales et étrangères soient traitées de façon égale. Cela signifie que les investisseurs pourront réaliser leurs stratégies d'investissement à long terme dans les deux pays sans risque de traitement discriminatoire.

Nous savons que de nombreux Canadiens expriment de sérieuses réserves à l'égard de l'accord. Certains craignent qu'il n'entraîne l'exode de nombreuses filiales d'entreprises américaines, qui se sont initialement établies au Canada pour contourner les barrières tarifaires canadiennes mais qui pourraient, en situation de libre-échange, approvisionner le marché canadien en toute rentabilité depuis les États-Unis. Nous pensons, quant à nous, qu'un départ massif de la sorte est improbable. Certaines entreprises quitteront le pays s'il s'agit là de la solution la plus rentable pour elles, mais étant donné que bon nombre d'entre elles doivent absorber divers coûts irrécupérables au Canada, elles rationaliseront leur production canadienne pour se spécialiser dans l'une ou quelques gammes de produits nord-américaines ou mondiales. En effet, il suffit

d'examiner ce qui s'est produit après le *Kennedy Round* et le *Tokyo Round* pour constater que la décision de maintenir, d'accroître ou de réduire la production est davantage fonction des débouchés, du progrès technologique et des prix relatifs des facteurs de production que des barrières tarifaires ou de leur réduction. Ainsi, dans notre récent rapport de synthèse intitulé *Sous les feux de la concurrence*, nous en arrivions à la conclusion suivante :

> [. . .] dans les industries qui enregistrent une croissance rapide des échanges [. . .], les filiales canadiennes de multinationales américaines ont pris de l'expansion (en termes d'exportation et d'emploi) par rapport à celles qui sont établies dans d'autres pays développés [. . .]. Il s'agit souvent d'industries où la recherche et le développement occupent une place très importante [. . .] et qui, de l'avis de beaucoup, sont appelées à offrir aux Canadiens les emplois de premier choix qu'ils désirent. Parallèlement, les filiales canadiennes des firmes américaines ont régressé dans les industries dont la croissance ralentit. [page 19]

En fait, on observe que l'emploi dans les multinationales américaines au Canada a été le plus dynamique dans les industries où les obstacles au commerce ont été levés. Autrement dit, il y a peu de faits pour étayer la notion selon laquelle l'accord pourrait causer la « désindustrialisation » du Canada ou l'exode d'emplois dans la fabrication et d'autres secteurs.

Il y a par ailleurs des gens qui s'inquiètent de ce que le relèvement des seuils d'examen d'Investissement Canada pourrait déclencher une vague de prises de contrôle et d'investissements américains au Canada, et compromettre ainsi la souveraineté canadienne. Il s'agit là de la crainte inverse de celle que nous évoquions auparavant. Dans ce cas-ci, on craint plutôt que les investisseurs américains attendent avec impatience d'acquérir le contrôle d'entreprises canadiennes et d'investir dans des entreprises très diverses qui contribuent à la croissance de la production et de l'emploi au Canada. Précisons toutefois que, durant la dernière décennie, les flux nets d'investissements étaient orientés du Canada vers les États-Unis.

Il se peut que certains investisseurs américains aient perçu Investissement Canada comme un obstacle à l'investissement direct au Canada. Mais même avec les faibles seuils d'examen qui existent actuellement, rappelons que cet organisme n'a jamais rejeté un projet d'investissement. Aux termes de l'accord de libre-échange – exception faite de certaines exigences en matière de rendement (notamment le contenu local et les exportations) –, les critères actuels d'évaluation des grandes acquisitions peuvent encore être employés. En outre, Investissement Canada garde tous ses droits d'examen des acquisitions dans les domaines névralgiques de l'énergie, des transports et de la culture.

Nous prévoyons un flux continu d'investissements directs dans les deux sens en fonction des taux de rendement potentiels de projets d'investissement particuliers. Les perspectives à long terme d'accroissement des achats américains d'énergie canadienne donnent à penser qu'il y aura d'importants investissements – canadiens, étrangers ou les deux – afin d'accroître les réserves de bitume et celles de pétrole et de gaz dans les régions éloignées du Canada, ainsi que le potentiel hydroélectrique du pays, sans oublier les investissements nécessaires dans les industries de soutien. Par ailleurs, la garantie américaine du traitement national pour les investissements canadiens aux États-Unis facilitera la circulation continue des capitaux canadiens chez nos voisins du Sud.

Il existe également des craintes que l'accord ne donne lieu à des pressions susceptibles tôt ou tard de réduire ou d'infléchir les politiques canadiennes de développement social et régional, afin de les harmoniser avec les pratiques américaines. Or, les deux pays ont mis beaucoup de soin à soustraire des négociations les programmes sociaux et les diverses lois axées sur la protection du consommateur, les mesures sociales, ainsi que les règlements qui régissent les opérations commerciales. De par sa longue tradition d'équilibre social et régional, le Canada doit toujours s'assurer que sa politique commerciale ne vienne pas limiter les moyens qui lui sont nécessaires et propres pour s'occuper du sort de tous ses citoyens.

Il n'y a par conséquent aucune raison de penser que l'accord puisse être utilisé pour modifier ou réduire l'assurance-chômage, l'assurance-maladie ou d'autres programmes fondamentaux de sécurité sociale du Canada. Au contraire, en stimulant la croissance économique et l'emploi au pays, l'accord de libre-échange fera augmenter les recettes du gouvernement, ce qui permettra à ce dernier d'être davantage en mesure de financer des programmes à caractère social. Le Canada a aussi résisté aux efforts déployés par les États-Unis pour inclure la culture, les stimulants régionaux et la propriété intellectuelle dans les négociations, tout comme les négociateurs américains ont pris soin de protéger leurs propres domaines névralgiques comme les transports et les pêches.

Bien entendu, il y aura toujours, aux États-Unis, des entreprises ou des groupes de pressions pour soutenir que l'un ou l'autre des programmes sociaux du Canada leur cause un préjudice commercial. Mais il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau et, pour l'essentiel, l'écart de coûts qui en résulte ne constitue qu'un élément négligeable de la

compétitivité des entreprises de part et d'autre de la frontière. L'accord modifie la situation de deux façons. Premièrement, il prévoit un mécanisme de règlement des différends relativement impartial. Deuxièmement, d'ici à ce que de nouvelles lois commerciales soient adoptées, la définition que le GATT donne actuellement des subventions, et qui exclut explicitement les politiques sociales, continue de s'appliquer.

Les dossiers dans lesquels les pratiques d'un État viennent en conflit avec l'autre (notamment les pluies acides ou l'attribution obligatoire de licences pour les médicaments) continueront de faire l'objet de discussions bilatérales, que l'accord devienne réalité ou non.

En fait, les données historiques ne corroborent nullement l'opinion selon laquelle une interdépendance commerciale croissante exige l'élimination ou l'harmonisation des politiques sociales. Ainsi, bien que l'interdépendance commerciale du Canada et des États-Unis ait augmenté rapidement au cours des 40 dernières années, l'écart qui sépare les deux pays en ce qui concerne les programmes sociaux et le traitement des chômeurs, des pauvres, des malades et des personnes âgées, a plutôt eu tendance à se creuser. La croissance des échanges au sein de la Communauté économique européenne et de l'Association européenne de libre-échange n'a pas entraîné non plus d'harmonisation des politiques sociales. En fait, c'est le contraire qui se produit, car l'accroissement de la prospérité qui résulte de l'augmentation des échanges et de la spécialisation laisse aux États une plus grande souplesse dans la conception et l'exécution de leurs programmes sociaux.

Une éventualité qui inquiète vivement certains est que l'accord limite la souveraineté du Canada (ou des États-Unis), et particulièrement sa capacité d'adopter des stratégies industrielles visant à réorienter l'économie. On considère, en effet, qu'un certain nombre de clauses de l'accord réduise la latitude des deux gouvernements, notamment celles qui :

- garantissent le traitement national;
- abolissent les entraves à l'investissement privé;
- éliminent certaines exigences en matière de rendement pour les investisseurs étrangers;
- engagent les deux pays à abolir les licences et les restrictions à l'importation de produits agricoles;
- éliminent les taxes à l'exportation ou l'attribution de licences pour les produits énergétiques et assurent la continuité de l'approvisionnement en énergie; et
- créent divers groupes de travail pour harmoniser les normes et les modalités d'exercice de la concurrence.

Pour certains, ces dispositions sont des concessions exagérées aux forces du marché. Pour d'autres, elles sont l'essence même d'un accord de libéralisation des échanges qui est profitable pour les deux parties. Elles abolissent en effet les barrières commerciales nationales qui fragmentent les marchés, protègent les producteurs inefficients et faussent ou entravent les décisions en matière d'investissement. L'élimination de ces barrières favorisera des rapports commerciaux plus efficients entre les deux pays et une plus grande prospérité des deux côtés de la frontière. Chaque gouvernement garde l'entier contrôle de son programme politique et de ses décisions monétaires et budgétaires. Et, en dernière analyse, la souveraineté de chaque pays est affirmée par le droit d'abroger l'accord de libre-échange sur préavis de six mois ou de choisir plutôt de continuer à négocier des changements dans sa structure, son incidence et son application.

Enfin, une autre préoccupation majeure de nombreux Canadiens a trait au nombre de travailleurs canadiens qui perdront leur emploi actuel et aux possibilités qu'ils auront de trouver d'autres emplois plus satisfaisants et plus rémunérateurs. De telles craintes sont compréhensibles, particulièrement dans les domaines industriels et économiques vulnérables, où les chances de trouver un autre emploi sont rares. Il importe toutefois de placer cette question de l'adaptation dans sa juste perspective. Au cours des 40 dernières années, bien que le niveau des droits de douane du Canada ait sensiblement diminué, nous avons connu le plus fort taux de croissance de l'emploi de tous les pays de l'OCDE. Nous avons été témoins d'une mutation de la production industrielle au sein de l'économie canadienne, qui a délaissé des activités traditionnelles employant une main-d'œuvre relativement peu qualifiée (des industries que l'on retrouve de plus en plus dans de nouveaux pays industrialisés), pour s'orienter vers des industries de pointe, plus spécialisées et fondées sur l'information. Bien entendu, ce processus se poursuivra, que l'accord soit ratifié ou non. Mais si l'accord entre en vigueur, les débouchés créés par l'accroissement du marché hâteront l'ascension du Canada à une économie à fort coefficient de valeur ajoutée.

Nos recherches indiquent qu'il y aura plus d'emplois, et non pas moins. Selon les estimations présentées à la section 4, l'accord pourrait faire augmenter de 0,5 % le nombre de licenciements permanents qui se produisent en général chaque année dans le secteur manufacturier. En même temps, les nouveaux emplois créés par l'accroissement des ventes et de l'investissement seraient deux fois

plus nombreux que les emplois perdus. Bien entendu, les pouvoirs publics doivent être disposés à appuyer les efforts des dirigeants des syndicats et des entreprises (ainsi que des groupes communautaires) pour trouver des moyens de favoriser l'adaptation et de faciliter le recyclage et l'emploi des travailleurs dont les postes sont menacés.

Les programmes d'adaptation

Le Conseil considère que les programmes d'adaptation devraient être axés sur les travailleurs. Dans *Le recentrage technologique*, nous avons demandé aux deux paliers de gouvernement d'examiner les programmes existants ou, au besoin, d'envisager de nouveaux programmes pour faire en sorte que les travailleurs touchés par le changement technologique puissent bénéficier d'un programme adéquat de soutien du revenu et avoir accès à des possibilités de recyclage qui tiennent compte de leur expérience du marché du travail. Nous avons réaffirmé ce point dans notre rapport intitulé *Sous les feux de la concurrence* :

> Nous recommandons que les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre adoptées par l'État pour venir en aide aux travailleurs des industries ébranlées par la concurrence internationale s'inscrivent dans des politiques générales (politiques-cadres) visant à faciliter l'adaptation des travailleurs à une période de mutation économique. [page 41]

Cela signifie, dans le cas des entreprises qui ferment leurs portes, un préavis suffisant et le recours au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI), d'Emploi et Immigration Canada, conformément aux modalités proposées dans *Le recentrage technologique*. Il est intéressant ici de noter que le SAAI s'est révélé particulièrement efficace quand il s'agissait d'aider les entreprises nouvelles ou en expansion à trouver des travailleurs suffisamment qualifiés. Lorsque des villes mono-industrielles font face à une fermeture d'usine ou à des licenciements massifs, il faudrait avoir recours au programme Développement des collectivités, qui fait partie de la Planification de l'emploi. Et dans les cas de licenciements qui se font graduellement, lorsque les entreprises restructurent et modernisent leurs gammes de produits ou de services, on dispose des services réguliers de placement et de formation offerts par les Centres d'emploi du Canada. Nous n'avons pas eu l'occasion de mesurer l'efficacité de ces programmes et de ces services, mais l'une des tâches du nouveau Conseil consultatif sur l'adaptation, présidé par M. Jean de Grandpré, consiste à évaluer l'utilité de ces programmes pour les travailleurs touchés par l'évolution des échanges commerciaux.

Quand nous avons étudié la question de l'adaptation, nous avons examiné les programmes d'adaptation à l'évolution des échanges qui ont été instaurés par le gouvernement fédéral dans le passé, depuis les réductions de droits de douane consenties lors du *Kennedy Round* en 1965. Ces programmes ont généralement pris deux formes : enrichissement des programmes existants destinés aux chômeurs (particulièrement l'assurance-chômage) et maintien du revenu des travailleurs âgés. Quelques-uns des programmes s'adressaient aux collectivités, mais la plupart aux industries. Pour admirables qu'aient pu être leurs objectifs, ces programmes ne répondent pas, à notre avis, aux problèmes actuels. D'abord, nous ne croyons pas qu'il soit possible, dans le contexte actuel, de distinguer entre les travailleurs directement touchés par les répercussions de l'accord et ceux qui subissent les contrecoups du changement technologique ou de la concurrence nouvelle des pays en développement. Ensuite, même si cette distinction était possible, nous ne croyons pas que les travailleurs de la première catégorie devraient être traités différemment de ceux de la seconde. Toutes nos recherches nous portent à conclure que les programmes axés sur le marché du travail devraient s'appliquer de façon générale et être conçus pour répondre aux besoins des travailleurs qui ont le plus de difficulté à trouver et à garder un nouvel emploi. Étant donné que les travailleurs les plus désavantagés au Canada sont les travailleurs âgés, les personnes ayant un faible niveau de scolarité et celles qui habitent dans les petites collectivités éloignées, ce sont vers ces personnes et ces collectivités que devraient être orientés les programmes d'adaptation de l'État.

Nous tenons une fois de plus à souligner le rôle crucial que la formation et les autres politiques d'adaptation de la main-d'œuvre joueront dans les années à venir. Le tableau 7 indique les principaux programmes fédéraux qui ont existé ou sont présentement en vigueur. Fait révélateur, en comptant l'assurance-chômage, le Canada consacre une part plus importante de sa DNB à des politiques axées sur le marché du travail que presque tous les autres pays de l'OCDE. Mais ce qui est troublant, c'est que dans les pays qui consacrent à l'adaptation du marché du travail des dépenses comparables à celles du Canada – l'Allemagne de l'Ouest, l'Autriche et la Suède – la plus grande part va à la formation professionnelle, à la création d'emplois ou à d'autres activités productives. Au Canada, plus de 85 % des dépenses sont consacrées aux paiements de soutien du revenu aux sans emploi. Nous pouvons certainement faire mieux.

Nous voulons aussi souligner que l'accord devrait inciter les gestionnaires et les dirigeants syndicaux à trouver de nouvelles façons de faire face aux problèmes d'adaptation : nouveaux modèles de prise de décision et nouvelles conceptions du milieu du travail. Nous entrons dans une période où l'industrie devra être à la fois plus souple et plus

Tableau 7

Dépenses consacrées à certains programmes destinés à la main-d'œuvre, Canada, 1986-1987

	Dépenses annuelles (en millions de $)	Pourcentage du total
Assurance-chômage :		
Prestations[1]	10 159,0	85,1
Formation[2]	236,9	2,0
Travail partagé	21,7	0,2
Création d'emplois	96,0	0,8
Moins : trop-payés,		
mandats annulés	(86,3)	(0,7)
prestations remboursées	(33,8)	(0,3)
Total partiel	10 393,5	87,1
Planification de l'emploi :		
Développement de l'emploi	834,2	7,0
Intégration professionnelle		
– Défi 86	117,6	1,0
– Autres activités	228,3	1,9
Programme relatif aux pénuries de la main-d'œuvre	185,0	1,5
Acquisition de compétences	48,8	0,4
Développement des collectivités	64,1	0,5
Programme d'aide à l'innovation	14,8	0,1
Autres programmes connexes	50,0	0,4
Total partiel	1 542,8	12,9
Total	11 936,3	100,0

1 Y compris : ordinaires, maladie, maternité, adoption, retraite (65 ans) et prestations pour pêcheurs.
2 Allocations de formation.
SOURCE Emploi et Immigration Canada, *Rapport annuel, 1986-1987*, Ottawa, 1987.

efficiente si elle veut soutenir la concurrence internationale. Dans *Le recentrage technologique*, nous avons mentionné de nombreux changements organisationnels qui ont été mis à l'essai par les entreprises canadiennes et leurs employés. Des mécanismes comme le Congrès canadien sur le commerce de l'industrie sidérurgique et les nouveaux comités sectoriels du Centre canadien du marché du travail et de la productivité peuvent jouer un rôle important à cet égard. Ils peuvent aider les travailleurs et les gestionnaires à se concerter pour déceler les grandes tendances internationales qui influent sur leur situation, et donc à mieux se préparer à affronter les problèmes d'adaptation inévitables.

Plus tard cette année, nous prévoyons publier un rapport de synthèse sur le développement régional, dans lequel nous entendons précisément présenter des propositions pratiques sur ce que les collectivités peuvent faire en matière d'adaptation, que ce soit en revitalisant les industries existantes ou en les remplaçant par des activités économiques créées sur place qui pourront survivre dans le contexte commercial des années 90.

À long terme

Petit pays commerçant, le Canada doit axer sa politique commerciale extérieure essentiellement sur la libéralisation des échanges et sur le renforcement du système commercial multilatéral, afin de s'assurer le meilleur accès possible à tous les marchés. L'accord de libre-échange lui permet de progresser dans ce sens. Il est conforme aux buts que nous poursuivions dans le cadre de l'*Uruguay Round* et, dans certains domaines, il constitue un exemple positif pour les négociations multilatérales.

Étant donné que le Canada est un pays industrialisé jouissant d'un niveau de vie élevé, il doit accorder une priorité accrue aux activités riches en valeur ajoutée. Il lui faut donc tirer avantage de matériaux et de composantes à faible coût là où ils sont disponibles et y ajouter les connaissances et l'expertise canadiennes en utilisant efficacement une main-d'œuvre qualifiée et des technologies de pointe. Parce qu'il améliore l'accès au marché des États-Unis et expose les entreprises canadiennes à une concurrence accrue, l'accord stimulera la revitalisation de l'industrie canadienne. Il offre un cadre relativement stable et sûr de changement, où les entreprises pourront s'adapter à la nouvelle concurrence et aux nouveaux débouchés résultant de l'abolition des barrières commerciales des États-Unis et faire leur planification en conséquence. Autrement, nous devrons probablement faire face à des rapports plus difficiles avec nos voisins du Sud et à une adaptation plus cahoteuse à la concurrence internationale, sans la stimulation offerte par les réductions de droits de douane. Comme nous l'avons dit dans le Vingt-quatrième Exposé annuel, il serait malheureux que l'accord ne soit pas ratifié, mais pas catastrophique. « Moins d'emplois seraient créés que sous un régime de libre-échange et les revenus seraient moins élevés, mais le niveau de vie continuerait néanmoins de s'améliorer. » La solution de rechange, alors, « ne sera pas le statu quo, mais plutôt une plus grande ouverture sur les marchés internationaux où règne une concurrence très serrée ».

Les règles commerciales

L'accord marque une étape importante dans l'évolution vers la codification des mesures touchant les échanges entre

le Canada et les États-Unis. Il prévoit, pour la première fois, un mécanisme d'examen et de modification des décisions commerciales intérieures et des nouvelles lois commerciales. Avec les groupes d'experts binationaux, les deux pays ont davantage de chance d'obtenir assez rapidement des décisions basées sur des critères internationalement reconnus pour définir les cas de distorsion des échanges. La nouvelle formule comporte comme avantages d'être plus rapide (compression du processus d'examen de quatre ans à moins d'un an) et moins coûteuse, de diminuer l'incertitude et l'irritation, et d'assurer une plus grande équité.

Les négociations qui feront suite à l'accord seront particulièrement cruciales pour le Canada. Des règles commerciales claires, acceptées par les deux parties, contribueront beaucoup à éliminer l'incertitude et les différends inutiles. À cet égard, les deux parties devront faire preuve de sincérité et de transparence.

Dans des publications antérieures – *Les enjeux du progrès* (1983), *L'État entrepreneur* (1986) et *Sous les feux de la concurrence* (1987) –, nous avons examiné de façon assez approfondie l'efficacité des subventions industrielles versées aux entreprises pour les aider à s'établir, à rester en affaires, à se moderniser, à promouvoir la recherche appliquée, à réduire la pollution et ainsi de suite. En outre, dans notre étude récente sur la fiscalité de l'épargne et de l'investissement, *Hors du labyrinthe fiscal*, nous avons examiné les conséquences économiques néfastes d'un régime d'impôt des sociétés comportant une kyrielle de subventions implicites sous forme de crédits d'impôt, de déductions et de dégrèvements. Dans l'ensemble, nous croyons qu'à moins qu'ils visent avec une très grande précision les populations cibles et qu'ils soient très bien administrés, la plupart des programmes de subventions industrielles (directes et indirectes) offrent peu d'avantages économiques ou sociaux durables, même s'ils coûtent très cher au pays. Cette opinion est également très répandue aux États-Unis. Par conséquent, si l'accord a notamment comme effet ultime de limiter l'utilisation inconsidérée de subventions industrielles qui favorisent les producteurs d'un pays aux dépens de ceux, plus efficients, de l'autre, il ne nous nuira pas. Il convient toutefois de souligner ici que ce type de subventions a peu à voir avec les initiatives qui visent à promouvoir une croissance économique et une prospérité équilibrées entre les régions du pays.

Au Canada, la politique explicite de subventions fédérales pour promouvoir le développement économique et social des régions – politique actuellement en voie de décentralisation vers des organismes régionaux de l'État fédéral – est bien établie. À plus d'une occasion, nos subventions régionales ont été invoquées par les États-Unis pour justifier des mesures commerciales contre le Canada; de telles subventions seront presque certainement incluses dans les définitions générales du projet de loi omnibus sur le commerce international des États-Unis. Pourtant, les règles du GATT stipulent très clairement que les lois sur les sanctions commerciales ne peuvent pas légitimement être invoquées contre des politiques sociales et industrielles qui visent uniquement l'interfinancement ou la redistribution des revenus et de l'emploi entre les régions et les citoyens d'un pays. Elles ne peuvent être utilisées que contre les politiques qui font de la discrimination contre les producteurs de l'autre pays commerçant et, par conséquent, influent sur le commerce international ou les mouvements internationaux de capitaux.

Par ailleurs, aux États-Unis, de nombreuses subventions industrielles prennent la forme de stimulants fiscaux offerts par les États et les municipalités. En outre, les États-Unis utilisent leurs programmes d'achat intérieur pour la défense afin de promouvoir de façon assez délibérée la recherche appliquée industrielle, ainsi que certains objectifs particuliers des États et des régions; en fait, on estime qu'un bon tiers des scientifiques et ingénieurs des États-Unis travaillent à des projets militaires ou connexes des États-Unis. Les sociétés privées américaines, particulièrement dans le domaine militaire et la haute technologie, bénéficient non seulement du financement d'une bonne partie de leur recherche appliquée par le gouvernement des États-Unis, mais aussi des retombées commerciales qui s'ensuivent. Les entreprises canadiennes concurrentes sont ainsi nettement désavantagées. C'est pourquoi, dans les négociations futures, le Canada devrait se fixer comme priorité absolue d'obtenir un accès beaucoup plus grand aux dépenses de recherche appliquée du gouvernement des États-Unis.

Conclusion

Pour le moment, le Congrès n'a pas encore adopté de position définitive sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, ni sur le projet de loi omnibus sur le commerce international. Du côté canadien, le Comité permanent des affaires extérieures et du commerce international de la Chambre des communes, dans son rapport de décembre sur les Éléments de l'accord, a unanimement recommandé qu'à moins d'être exempté de l'application du projet de loi omnibus, le Canada devrait retirer son consentement à l'accord de libre-échange. Certes, si le projet de loi omnibus tel qu'approuvé éventuellement par le président, entame sérieusement les avantages que le Canada pourrait tirer de l'accord, une telle position serait de mise.

Mais si le Canada devait répudier l'accord, les États-Unis ne reprendraient vraisemblablement pas les négociations

sans exiger du Canada d'importantes nouvelles concessions. En effet, il est fort probable que les tenants de la thèse protectionniste aux États-Unis réussiraient à faire adopter toute une série de sanctions commerciales contre le Canada. De nombreuses sanctions sont déjà à l'étude dans l'appareil administratif. D'autres sont réclamées contre nos agriculteurs, nos pêcheurs, nos producteurs forestiers et miniers, nos industries de l'acier et de l'énergie, et nos entreprises du textile et du vêtement.

Par conséquent, on est en droit de conclure que, même si le Canada n'a pas obtenu tout ce qu'il voulait de l'accord, il a signé un document qui marque un progrès important, à condition, bien sûr, que les avantages qu'il comporte ne soient pas gravement diminués par le projet de loi omnibus. L'accord est le prélude à des relations commerciales plus harmonieuses entre le Canada et les États-Unis. Avec le temps et les négociations futures, nous croyons qu'il sera possible d'en améliorer les modalités mêmes. À cet égard, si l'on observe les résultats d'autres accords commerciaux, on constate que les partenaires, à mesure qu'ils ont appris à travailler ensemble, se sont efforcés d'accélérer l'adaptation des droits de douane et d'améliorer le fonctionnement interne du marché régional.

L'accord de libre-échange a suscité le débat dans les collectivités, les lieux de travail et les écoles, les conseils d'administration et les assemblées syndicales, ainsi qu'au sein du Conseil économique. Il est normal que ces questions fassent ressortir des différences d'opinion. Ainsi, bien que tous les membres du Conseil, par exemple, pensent que des frontières plus ouvertes entre le Canada et les États-Unis sont souhaitables dans le cadre du processus de libéralisation mondiale des échanges, l'accord ne reçoit pas la caution de certains membres du Conseil. (Ils s'expliquent dans les pages suivantes.) Par ailleurs, la majorité des membres du Conseil pensent que l'accord jettera les bases d'une économie plus forte et plus prospère, et que les gouvernements canadiens, au moyen de programmes budgétaires, régionaux ou d'autres programmes sélectifs, auront suffisamment de latitude pour combattre le chômage et s'occuper d'autres problèmes sociaux urgents. Notre analyse démontre que la mise en œuvre de l'accord procurera des gains économiques concrets; en outre, l'accord ouvre largement la voie à l'établissement de règles pour un commerce bilatéral très élargi.

Les entreprises canadiennes ont démontré qu'elles sont prêtes à relever le défi, à prendre leur élan sur le tremplin commercial qui leur donnera accès aux marchés élargis des États-Unis et d'ailleurs. Après des mois de négociations et des millions d'heures d'étude, de consultation et de débat, les Canadiens en général ont appris beaucoup sur eux-mêmes et sur les États-Unis depuis deux ans et demi. Nous croyons que l'histoire démontrera que ces efforts n'étaient pas vains et que l'accord de libre-échange, à long terme, fera du Canada un pays plus fort et plus uni.

Note

Au moment d'aller sous presse, nous apprenons que le gouvernement canadien s'est soumis à la décision d'un groupe spécial du GATT (auquel nous faisons référence à la page 18 de ce rapport) selon laquelle les pratiques des organismes provinciaux en matière de tarification, de listage et de distribution des vins, de la bière et des spiritueux sont discriminatoires à l'endroit des produits importés. Le gouvernement a déclaré qu'il entamerait des pourparlers avec les provinces en vue de modifier les pratiques de ces dernières relativement aux vins et aux spiritueux. Cependant, il ne prendra aucune mesure au sujet de la partie de la décision qui vise la bière.

Réserves et dissidence

Réserves de Diane Bellemare et Kalmen Kaplansky

Nous réitérons dans ce bref commentaire les réserves émises lors de la publication du Vingt-quatrième Exposé annuel, qui portaient principalement sur les effets probables d'une entente de libre-échange avec les États-Unis.

Nous ne partageons pas l'optimisme et l'assurance du présent document qui, en dépit du fait que le Canada a cédé sur le volet des barrières tarifaires plus qu'il n'a gagné sur celui des barrières non tarifaires, appuie néanmoins d'emblée l'entente de libre-échange. Plusieurs personnes et plusieurs groupes sont opposés à cette entente. Les raisons qu'ils invoquent pour la rejeter ne sont certainement pas toutes erronées. Les craintes qu'ils entretiennent méritent à notre avis une considération plus soigneuse que celle que le Conseil leur a dévolue dans le présent document.

Tout comme dans le Vingt-quatrième Exposé, les prévisions économiques présentées à la section 4 reposent sur la croyance que, dans un contexte de concurrence accrue, les entreprises canadiennes s'ajusteront mieux que par le passé à la situation économique mondiale. Elles supposent en outre que les forces économiques qui permettront une croissance des revenus et de l'emploi au Canada proviennent principalement de la baisse des prix dont jouiront les consommateurs canadiens. Mais que dire des effets économiques engendrés par la baisse des revenus des travailleurs déplacés ? Aucune des simulations présentées ne prêtent attention aux craintes formulées par certains groupes à ce sujet. Les scénarios envisagés sont plutôt ceux d'un accroissement de l'investissement qui proviendrait d'une force d'attraction nouvelle dont jouirait désormais le Canada à cause de l'entente. Mais s'il en était autrement. Qu'arriverait-il si les nouveaux investissements diminuaient parce que désormais il pourrait être encore plus profitable d'investir directement aux États-Unis et ce pour les mêmes raisons qu'on invoque à la section 4 ?

Par ailleurs, l'entente actuelle nous apparaît entourée d'incertitudes que seul le temps pourra dissiper à travers l'expérience concrète de l'application des règlements; il nous est donc difficile de l'endosser sans nuances. Premièrement, en ce qui concerne les modalités de règlement des différends, il nous apparaît téméraire d'affirmer catégoriquement, comme on le fait à la page 30, qu'elles régleront les problèmes de façon impartiale puisqu'elles prévoient, en matière des droits antidumping et compensateurs, une résolution des conflits basée sur la loi domestique du pays accusé de violer l'entente. Y aurait-il alors deux poids, deux mesures ? Deuxièmement, il ne nous semble pas évident, compte tenu en particulier de l'absence d'une entente claire en ce qui concerne un code de subventionnement considéré légal, que l'entente préserve la pleine autonomie des gouvernements canadiens en regard des politiques sociales et des politiques de développement économique, régional et industriel. Nous ne pouvons donc partager, comme le fait le document à la page 30, l'affirmation que ces domaines de préoccupation sont exclus de l'entente.

Enfin, nous ne partageons pas l'idée toujours présente dans ce document à l'effet que l'entente de libre-échange est le moyen de revitaliser l'industrie canadienne parce qu'elle soumet les entreprises canadiennes à une concurrence accrue et qu'ainsi elle ne peut qu'être bénéfique pour l'ensemble de la société. En fait, s'il était vrai que dans certains secteurs l'abolition des barrières tarifaires exerçait des effets stimulants pour certaines entreprises, nous ne croyons pas que l'entente de libre-échange puisse être considérée pour autant la stratégie nationale de revitalisation de l'économie canadienne. Elle ne peut être un substitut à une stratégie nationale qui vise la pleine utilisation des ressources humaines. Le rôle d'une libéralisation des échanges commerciaux est plutôt de compléter une telle stratégie pour favoriser l'atteinte de niveaux de vie élevés à tous ceux qui désirent travailler.

Dissidence de Raymond Koskie

La publication par le Conseil du document intitulé *Le tremplin commercial – Une évaluation de l'accord canado-américain* revêt un caractère nettement politique et, à mon avis, constitue une erreur de tir. Le Conseil économique a été créé pour agir à titre d'organisme consultatif indépendant. Il a pour mandat de formuler des recommandations susceptibles de contribuer à l'élaboration de la politique économique, pas d'intervenir dans les controverses soulevées par les politiques qu'un gouvernement a déjà arrêtées.

Or, la publication de ce rapport revient justement à prendre part au débat politique sur l'accord de libre-échange, qui a déjà reçu l'aval du gouvernement. En approuvant l'entente conclue, le Conseil ne montre plus la moindre impartialité politique et prive les Canadiens d'une évaluation économique objective.

* * * * *

La majorité des membres du Conseil sanctionnent l'accord de libre-échange avec les États-Unis, ce qui n'est guère surprenant. La majorité parle avec assurance de limites réelles au protectionnisme américain et d'augmentation de l'investissement, de l'emploi, de la productivité, de la qualité du travail, du niveau de vie et des échanges multilatéraux aussi bien que bilatéraux. Cet appui sans réserve néglige les dangers et les embûches qui guettent le Canada, de sorte que le rapport du Conseil ressemble davantage à un tract partisan qu'à une analyse économique indépendante.

La majorité fonde son optimisme sur les projections économétriques du Conseil, mais elle admet tout de même que « la précision des projections économétriques a ses limites » (page 24). Or, l'expérience du passé montre effectivement que les projections économétriques sont peu fiables, surtout quand l'économie subit des perturbations importantes; elle n'offre aucune raison empirique de tirer de ces projections des prédictions optimistes. Comme les êtres humains sont par nature imprévisibles, il est difficile, voire impossible, d'utiliser un modèle économétrique pour prédire :

- que les entreprises et les travailleurs accroîtront leur productivité et comment ils le feront;

- que les entreprises se spécialiseront dans la production de certains biens et services;

- que les entreprises investiront dans les technologies modernes;

- dans quelle mesure les taux d'intérêt, les taux de change et le prix du pétrole fluctueront.

Par ailleurs, les hypothèses que le Conseil a retenues pour prévoir les effets du libre-échange sont fort contestables. Selon le Conseil, deux avantages généraux découleront de l'accord de libre-échange : une réduction des droits de douane, qui fera baisser les prix à la consommation, et une augmentation de l'investissement dans les industries manufacturières, qui accroîtra la productivité dans ce secteur et stimulera les exportations.

Il est tout à fait irréaliste de postuler que les baisses de tarifs se répercuteront intégralement sur les consommateurs grâce à des prix moins élevés. Il se peut qu'elles soient répercutées sur eux en partie, mais il ne fait aucun doute que le reste ira aux exportateurs, aux importateurs et aux détaillants. Cette hypothèse naïve du Conseil engendre des projections trompeuses pour le public canadien. Elle n'est pas digne de foi.

L'hypothèse voulant que l'accord de libre-échange pousse les manufacturiers canadiens à rationaliser leurs entreprises n'est pas plus solide. Le Conseil suppose arbitrairement, c'est-à-dire sans la moindre preuve à l'appui, que la productivité du secteur manufacturier augmentera de 0,6 % par année après l'entrée en vigueur de l'accord. Bien entendu, avec des prémisses aussi optimistes, on parvient à des résultats très favorables, mais ces résultats sont inutiles.

Le Conseil n'est pas honnête avec le public canadien. Il considère comme admis, au lieu de le démontrer, que l'accord de libre-échange va faire baisser les prix et augmenter la productivité du secteur manufacturier. Après cette profession de foi, il ne lui reste plus qu'à conclure que le libre-échange fera augmenter l'emploi et la croissance. Les Canadiens ont le droit, en toute logique, d'attendre du Conseil qu'il prouve le bien-fondé de ses hypothèses. Ce n'est pas, hélas, ce document qui leur donnera satisfaction.

Or, ce qui est remarquable dans tout cela, c'est que, malgré l'optimisme des hypothèses de travail, le nombre projeté de nouveaux emplois demeure assez modeste. Le Conseil résume ses conclusions ainsi : « en termes de variation annuelle ou de taux de variation, les répercussions de l'accord sont faibles, mais favorables » (page 20). De fait, dans la simulation n° 1, le nombre net de nouveaux emplois est de seulement 7 600 par année entre 1989 et 1998. L'accord de libre-échange fait croître la DNB globale à un rythme annuel de 0,07 % au cours de la même période. D'après la simulation n° 2, où il est supposé que l'accord incitera les manufacturiers canadiens à restructurer leurs opérations pour améliorer leur compétitivité, seulement 25 000 nouveaux emplois par année seraient créés, en moyenne, jusqu'à 1998. Nettement inférieurs à ceux que le Conseil a publiés antérieurement, ces chiffres amoindrissent sensiblement les bienfaits qui devraient découler de l'accord de libre-échange, même pour ceux qui font appel à des hypothèses optimistes.

Mais les hypothèses du Conseil comportent une lacune plus grave encore du fait qu'elles font abstraction des risques énormes posés par l'accord. J'en évoque ici quelques-uns.

Secteur manufacturier

Le rapport de synthèse du Conseil admet que « sans amélioration de la productivité des industries manufacturières canadiennes, la compétition accrue des entreprises américaines pourrait entraîner une baisse nette de la production et de l'emploi dans 17 des 36 industries étudiées, qui appartiennent pratiquement toutes au secteur manufacturier » (page 24). L'histoire nous montre pourtant que la productivité des manufacturiers canadiens *n'augmentera pas* après l'instauration du libre-échange. L'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis dans ce secteur est pratiquement égal à ce qu'il était il y a 25 ans, malgré la libéralisation considérable des échanges à laquelle ont donné lieu les négociations multilatérales du *Kennedy Round* et du *Tokyo Round* et malgré la forte poussée des exportations canadiennes. Rien ne permet de penser que les manufacturiers canadiens, avec les moyens dont ils disposent, réussiront mieux que dans le passé. La réalité, c'est que les entreprises manufacturières canadiennes sont relativement petites, inefficaces et sous-développées du point de vue technologique. C'est pourquoi la concurrence avec les grandes entreprises efficaces et techniquement avancées des États-Unis risque de faire disparaître de nombreux emplois dans le secteur manufacturier au Canada.

Même la simulation plus optimiste du Conseil (simulation n° 2), qui suppose que le secteur manufacturier réussit à s'adapter et à se restructurer, ne lui réserve pas un avenir très brillant, puisque sept des 20 industries qui le composent vont dépérir à cause de l'accord de libre-échange, suivant ce scénario. Malgré l'optimisme de ce dernier, l'ensemble du secteur manufacturier obtiendra « moins de 8 % de l'augmentation de l'emploi » attribuable à l'accord canado-américain (page 24). Ces gains relativement faibles au titre de l'emploi, obtenus au moyen d'hypothèses imprégnées d'un optimisme excessif, ne justifie tout simplement pas les risques que comporte l'accord.

Le Canada se trouverait en bien meilleure posture pour participer à une entente de ce genre si sa technologie et sa productivité manufacturières, de même que ses activités de recherche appliquée, étaient comparables à celles des États-Unis. Mais, comme le Conseil lui-même l'admet, ce n'est pas le cas. Si l'on regarde les choses en face, la recherche, le développement et la production manufacturière au Canada n'atteindront pas automatiquement le niveau américain après un accroissement de la concurrence. L'expérience d'autres pays révèle que la promotion de ces activités repose plutôt sur l'action d'un ensemble de facteurs : entreprises dynamiques, collaboration de l'État, main-d'œuvre qualifiée, capital de risque abondant, capital de financement facile à obtenir et dispositions institutionnelles garantissant une part de marché (comme celles qui existent au sein des entreprises privées qui sont intégrées verticalement ou celles qui régissent les marchés publics). Or, l'accord de libre-échange n'améliorera aucun de ces facteurs d'une manière sensible et pourrait limiter les moyens dont dispose le gouvernement canadien pour les stimuler.

Nouveaux investissements

L'accord n'aidera pas à attirer de nouveaux investissements au Canada, car ce dernier ne pourra plus faire concurrence aux autres pays au moyen de concessions tarifaires ou de ses politiques d'achat. Ce n'est pas parce que le Canada aura désormais un accès élargi au marché américain que les investissements nouveaux se feront au Canada plutôt qu'aux États-Unis. Les entreprises situées au Canada auront certes accès au marché américain, mais les entreprises situées aux États-Unis bénéficieront non seulement de l'accès au marché américain, mais de sa proximité. Une entreprise qui décide de s'installer aux États-Unis jouira donc de l'accès aux deux marchés nord-américains et pourra profiter des coûts de transport les plus bas pour atteindre le marché le plus grand. Il s'ensuit que, pour attirer des investissements, le Canada devra surmonter de nouveaux désavantages géographiques et faire concurrence aux États-Unis avec une monnaie et des salaires plus faibles et un niveau de vie inférieur.

Les programmes d'adaptation

Étant donné le sous-développement relatif du Canada, il est essentiel que tout accord instaurant un régime de libre-échange entre le Canada et les États-Unis soit assorti d'importants programmes d'adaptation. Ces programmes doivent offrir des possibilités de recyclage et un soutien du revenu aux travailleurs mis en disponibilité par suite de l'instauration du libre-échange, ainsi qu'une aide financière et technique à l'industrie canadienne. Or, le gouvernement ne se propose pas d'instaurer de tels programmes d'adaptation lors de la mise en application de l'accord. Cette lacune est extrêmement grave, si l'on considère le risque élevé que comporte le régime de libre-échange proposé. Par contre, le Conseil lui-même a préconisé dans le passé que des programmes d'adaptation améliorés entrent en vigueur en même temps que l'accord; il est donc extrêmement décevant qu'il n'incite pas les autorités fédérales à faire de la mise en place de tels programmes une condition essentielle à l'adoption de l'accord.

Le mécanisme de règlement des différends

On a beaucoup parlé du « mécanisme de règlement des différends » prévu dans l'accord. Pourtant, ce mécanisme ne modifie en rien la législation américaine sur le commerce. Il prévoit simplement que l'étude des mesures restrictives prises par le gouvernement américain, qui relevait jusqu'à maintenant des tribunaux, sera désormais confiée à un comité binational. Or, c'est la législation elle-même et la façon dont l'applique le gouvernement qui fait problème, et non les décisions rendues par les cours d'appel américaines pour faire respecter la loi. Comme le soulignait le bureau d'avocats américain Hogan and Hartson dans le mémoire consacré à l'analyse de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et à l'évaluation de ses effets sur la législation commerciale américaine, qu'il soumettait le 15 octobre 1987 au sous-comité du Cabinet sur le libre-échange :

> Il est clairement expliqué dans les documents que le but d'une révision binationale des décisions administratives américaines est de déterminer si ces décisions sont conformes à la législation américaine. Quand il exercera son mandat, *le comité binational appliquera les mêmes normes de révision judiciaire que celles qui seraient appliquées par les tribunaux américains.* C'est pourquoi il est difficile de conclure que les deux systèmes sont susceptibles de conduire à des résultats différents. En effet, on ne peut en venir à cette conclusion qu'en supposant que la composition binationale du comité influera sensiblement sur ses décisions. Or, il est raisonnable de supposer que le comité rendra des décisions impartiales. De plus, nous ne connaissons pas de cas où il a été publiquement allégué que les tribunaux américains ont mal interprété la législation américaine ou n'ont pas appliqué les normes appropriées de révision judiciaire. En conséquence, nous ne voyons aucune raison de supposer que le comité rendra des jugements sensiblement différents de ceux qui seraient rendus par les tribunaux américains.
>
> Certains estiment que le département du Commerce a occasionnellement interprété la législation sur les droits antidumping et compensateurs en fonction des pressions politiques aussi bien que des principes juridiques, mais rien ne permet de croire que le comité binational agira autrement. Il semble conçu, au contraire, pour garantir l'impartialité des cours d'appel, un niveau où l'impartialité n'a jamais été sérieusement contestée. [Traduction du Conseil économique; c'est M. Koskie qui souligne.]

La législation commerciale

Le Canada s'est assuré une certaine protection, à compter de 1989, contre les initiatives commerciales américaines prises en vertu de l'article 201 de la loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act*). L'article 201 permet aux États-Unis de restreindre des importations déterminées lorsque celles-ci nuisent aux industries américaines, même si elles ne sont pas subventionnées et que leur prix est juste. Grâce à l'accord de libre-échange, le Canada sera protégé contre ce genre d'initiative, à moins que ses exportations soient « considérables » et « contribuent de façon importante » à un grave préjudice réel ou éventuel. Si les importations en provenance du Canada contribuent à causer un tort grave, réel ou éventuel pour les États-Unis, ceux-ci pourront toujours, bien sûr, prendre des mesures de représailles aux termes de l'article 201.

Cette protection limitée du Canada contre les dispositions de l'article 201 est la seule qu'il s'est acquise contre les rigueurs de la législation américaine sur le commerce. Les lois sur les droits antidumping et compensateurs invoquées contre les importations canadiennes de chlorure de potassium et de bois mou demeurent intactes. L'article 301 de la loi américaine, qui permet aux États-Unis de prendre des mesures de rétorsion contre les pays qui violent les accords internationaux ou qui ont recours à des pratiques « injustifiables, déraisonnables ou discriminatoires » demeure aussi en grande partie intact. L'article 337 de la loi de 1930 sur les tarifs douaniers (*Tariff Act*), qui prévoit une réparation aux parties américaines dans le cas de concurrence ou de pratiques déloyales dans l'importation d'articles aux États-Unis, n'est en rien infirmé par l'accord de libre-échange. Et, bien sûr, l'accord n'offre au Canada aucune protection contre le projet de loi « omnibus », si celui-ci est adopté avant le 1er janvier 1989.

Quoi qu'il en soit, les gains que retire le Canada de l'accord de libre-échange, en ce qui concerne la législation commerciale américaine, sont, au mieux, modestes. Le Canada a obtenu une certaine protection contre les mesures de rétorsion américaines frappant le Canada en même temps que les autres pays, lorsque ce sont les importations en provenance d'autres pays qui causent des préjudices graves. Mais l'ensemble de la législation américaine sur le commerce demeure intacte. On ne peut s'attendre que la substitution d'un comité binational à la cour d'appel américaine ait des effets appréciables, étant donné que le comité devra s'en tenir aux lois et pratiques en vigueur aux États-Unis. Si le mécanisme de règlement des différends fonctionne de façon expéditive et efficace, les plaignants en bénéficieront sous forme d'une réduction des coûts et des délais, mais il est encore trop tôt pour prédire avec confiance qu'il en sera ainsi.

La menace plane toujours sur les politiques sociales canadiennes

Le Canada s'est toutefois engagé à entreprendre un examen de sa propre législation commerciale et de celle des États-Unis en vue d'une harmonisation éventuelle au cours des cinq à sept prochaines années. Ces négociations se dérouleront une fois que le Canada aura consenti ses principales concessions dans les domaines autres que la politique sociale, la culture et la conservation des richesses naturelles.

Or, les politiques sociales canadiennes seront sans doute également au programme de ces négociations. Les résultats de ce processus constitueront les plus importants éléments de l'accord de libre-échange et il est inacceptable de demander aux Canadiens, avant de connaître l'issue de ces négociations, de conclure un accord et de consentir des concessions tarifaires et non tarifaires substantielles qui entraîneront une restructuration de l'économie canadienne. Il est très préoccupant que la question de la législation commerciale ait été laissée en suspens afin de respecter les échéances législatives américaines. En se montrant complaisant envers les États-Unis, le Canada se place dans une position de faiblesse qui ne l'aidera pas à réaliser des progrès appréciables au sujet de la législation commerciale américaine, sans qu'il ait à faire d'importantes concessions en matière de politique sociale ou sur d'autres questions d'un intérêt capital pour lui.

Le Pacte de l'automobile

Enfin, l'élimination par l'accord de libre-échange des tarifs douaniers sur les automobiles crée un dangereux précédent. Le Pacte de l'automobile exempte des tarifs douaniers les producteurs qui se conforment à la norme imposée quant au pourcentage minimal de composantes canadiennes. L'abolition des tarifs douaniers sur les automobiles élimine la sanction la plus efficace qu'on pouvait imposer aux fabricants d'automobiles qui ne respectent pas les critères du pacte en matière d'investissements. Aussi longtemps que le dollar canadien et les taux de rémunération des travailleurs de l'automobile seront inférieurs à ceux des États-Unis, le Canada demeurera pour les fabricants d'automobiles un endroit intéressant où investir, mais il ne devrait pas être contraint de se cantonner dans une situation économique de second rang à la seule fin de conserver une part équitable de l'investissement dans le secteur nord-américain de l'automobile.

Conclusion

Pour toutes ces raisons, je me vois dans l'obligation de me dissocier de la majorité des membres qui endossent l'accord de libre-échange. Bien que je sois tout à fait favorable à la libéralisation des échanges et à l'élimination des causes de friction dans le commerce, je ne crois pas que l'accord, dans sa forme actuelle, sert les intérêts du Canada. En tant que petite puissance industrielle, le Canada ne peut simplement abaisser ses entraves commerciales et espérer pouvoir soutenir la concurrence de producteurs de calibre mondial, mieux dotés sur les plans financier et technologique. La marche du Canada vers la libéralisation des échanges doit être appuyée par des politiques d'adaptation nettement améliorées qui viendront en aide aux travailleurs mis à pied au moyen de programmes de recyclage et de soutien du revenu, et préserveront et amélioreront les secteurs de l'industrie canadienne qui seraient gravement menacés. Étant donné le refus du gouvernement de concevoir et mettre en œuvre des politiques d'adaptation adéquates pour compléter l'accord, celui-ci demeure incomplet et ne devrait donc pas être appliqué dans sa forme actuelle.

La majorité des membres du Conseil ont gravement sous-évalué ou négligé les grands risques que l'accord de libre-échange comporte pour l'économie canadienne. L'optimisme du Conseil se fonde sur l'hypothèse que les prix à la consommation au Canada diminueront de pair avec les tarifs douaniers et que les manufacturiers canadiens adopteront des mesures appropriées de rationalisation pour améliorer leur productivité. Cependant, même ces hypothèses n'aboutissent qu'à des projections d'augmentation modeste de l'emploi. Des hypothèses plus réalistes quant aux prix et aux niveaux de productivité aboutiraient à une progression encore plus faible, ou même négative, de l'emploi.

L'accord de libre-échange comporte des risques considérables. L'industrie canadienne est menacée à cause de sa productivité inférieure et de la présence au Canada d'un grand nombre de filiales de multinationales américaines qui pourront trouver plus avantageux de desservir le marché canadien à partir de leurs usines de calibre international installées aux États-Unis. Sans politiques d'adaptation adéquates, l'industrie et les travailleurs canadiens ne peuvent espérer qu'ils prospéreront dans un régime de libre-échange. Il se produira plutôt au Canada de graves bouleversements de l'emploi, puisqu'il n'existe pas de programmes d'adaptation suffisants, et bon nombre de travailleurs canadiens en souffriront.

Appendice

Comparaison des projections antérieures et récentes des effets du libre-échange

Les répercussions de l'accord de libre-échange sur la production et l'emploi selon les simulations n° 1 et n° 2 sont beaucoup plus faibles que les estimations publiées antérieurement (S. Magun, S. Rao et B. Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy », Conseil économique du Canada, Document n° 331, Ottawa, août 1987). Ainsi, dans la simulation n° 2, les nouveaux gains au chapitre de la production et de l'emploi ne représentent qu'environ 75 % de ceux publiés auparavant (tableau 8). La baisse de ces projections globales (surtout dans la simulation n° 1) a en fait modifié la répartition industrielle et provinciale des gains sur les plans de l'emploi et de la production. Par exemple, les nouvelles projections calculées à partir de la simulation n° 1 annoncent une diminution de la production et de l'emploi dans 17 des 36 industries étudiées, contre seulement sept dans l'étude précédente.

Quels facteurs expliqueraient l'importance apparente de l'écart entre les deux séries de résultats ? Il convient ici de rappeler que, dans l'étude antérieure, les simulations étaient fondées sur l'hypothèse d'un accord complet de libre-échange bilatéral entre le Canada et les États-Unis. On supposait en effet que toutes les barrières commerciales actuelles (sauf les subventions) entre les deux pays seraient supprimées. Toutefois, l'accord signé en janvier laisse intactes la plupart des mesures non tarifaires actuelles. Celles qui touchent l'agriculture et les industries des aliments et boissons, notamment, sont, dans une large mesure, exclues de l'accord de libre-échange. Nos calculs révèlent que seulement à peu près 25 % des mesures non tarifaires actuelles sont abolies par l'accord. De même, les dispositions de l'accord relatives aux marchés publics du gouvernement fédéral ont une portée beaucoup moins grande que nous ne le supposions dans le Document n° 331. Selon les nouvelles estimations de la valeur des marchés publics ouverts aux soumissionnaires des deux pays en vertu de l'accord de libre-échange, ces marchés accroîtront les exportations nettes du Canada de seulement 13 millions de dollars (aux prix de 1986), au lieu des 804 millions de

Tableau 8

Comparaison des effets[1] estimés de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur certains indicateurs, 1998

	Simulations d'août 1987	Simulations de janvier 1988
	En pourcentage	
DNB (en $ de 1981)		
Simulation n° 1	1,6	0,7
Simulation n° 2	3,3	2,5
Indice des prix à la consommation (1981 = 100)		
Simulation n° 1	–3,6	–3,3
Simulation n° 2	–5,7	–5.5
Productivité (DNB par personne employée)		
Simulation n° 1	0,2	0,2
Simulation n° 2	0,7	0,7
Taux de salaire réel (par heure-personne)		
Simulation n° 1	1,9	1,0
Simulation n° 2	3,0	2,3
Revenu disponible réel		
Simulation n° 1	1,7	0,7
Simulation n° 2	3,1	2,3
Investissement (en $ de 1981)		
Simulation n° 1	4,0	2,2
Simulation n° 2	7,0	5,0
Emploi	En milliers	
Simulation n° 1	189	76
Simulation n° 2	350	251
Population active		
Simulation n° 1	82	32
Simulation n° 2	154	115
Taux de chômage	En points de pourcentage	
Simulation n° 1	–0,6	–0,3
Simulation n° 2	–1,3	–0,9
Ensemble du déficit fédéral	En milliards de $	
Simulation n° 1	3,2	–0,9
Simulation n° 2	5,2	2,5
Déficit du compte courant		
Simulation n° 1	–3,0	–4,1
Simulation n° 2	–4,0	–5,0

1 Mesurés par l'écart par rapport aux chiffres du scénario de référence, qui suppose le maintien du statu quo actuel dans les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Les deux simulations sont les suivantes :
Simulation n° 1 : élimination des entraves au commerce
Simulation n° 2 : simulation n° 1, plus gain de productivité.

SOURCE S. Magun, S. Rao et B. Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy », Conseil économique du Canada, Document n° 331, Ottawa, août 1987; et Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

dollars (aux prix de 1984) projetés dans le Document n° 331 (tableau 9). L'accord de libre-échange exclut le Canada des soumissions visant les grands achats par le gouvernement américain d'aéronefs et de pièces pour aéronefs, de navires, de matériel de communication et de composants pour appareils électriques et électroniques.

Ainsi, l'écart entre les deux séries de projections est entièrement attribuable aux différences entre les hypothèses relatives aux mesures non tarifaires et aux politiques d'achat du gouvernement fédéral. Nos calculs démontrent qu'environ 60 % de l'écart entre les effets de l'accord de libre-échange sur l'ensemble de la production et de l'emploi dans les simulations antérieures et les simulations récentes est dû au fait que l'accord signé est plus limité que prévu en ce qui concerne les mesures non tarifaires. Le reste de l'écart (40 %) est imputable aux différences entre les hypothèses au sujet des politiques d'achat du gouvernement fédéral.

Tableau 9

Balance commerciale pour les marchés publics après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, Canada, 1998

En millions de $ canadiens

	Importations des États-Unis	Exportations vers les États-Unis	Exportations nettes du Canada
Simulations			
Janvier 1988 (en $ de 1986)	128	141	13
Août 1987 (en $ de 1984)	990	1 794	804

SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade »; et Magun, Rao, Lodh, Lavallée et Peirce, « Commerce sans frontières ».

Notes

1 *L'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, Ottawa, décembre 1987, pages 5-6.

2 Simon Reisman, « The nature of the Canada-U.S. trade agreement », dans *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, compte rendu d'une conférence organisée par l'Institut de recherches politiques, sous la direction de Murray G. Smith et Frank Stone, Toronto, IRP, 1987, page 44.

3 Gary Horlick, « Analysis of the dispute settlement provisions: A U.S. perspective », dans *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, page 100.

4 A. E. Safarian, « Investment aspects of the Canada-U.S. free-trade agreement », dans *Assessing the Canada-U.S. Free-Trade Agreement*, page 121; et totalisations spéciales de Statistique Canada sur les sociétés non financières, 1987.

5 Banque de Nouvelle-Écosse, Service de l'analyse économique, « Free trade in North America », juin 1987; et *Globe and Mail*, 26 février 1988, page B-16.

6 Agriculture Canada, *Revue du marché alimentaire*, mars 1987.

Études techniques commandées par le Conseil

R. Caves	Adjustment to import competition in Canadian manufacturing industries
L. Lavallée et S. Magun	Canada-U.S. Free-Trade Agreement and labour market adjustment
B. Lodh et S. Magun	An analysis of trade barriers in bilateral trade between Canada and the U.S.A.
S. Magun, S. Rao et B. Lodh	Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy (Document n° 331)
S. Magun, S. Rao, B. Lodh, L. Lavallée et J. Peirce	Commerce sans frontières – Une évaluation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (Document n° 346)
R. A. Muller et J. R. Williams	Structural adjustment to changing trade barriers: A general equilibrium approach
J. Peirce	The Industrial Adjustment Service: An historical and quantitative overview
S. Rao	U.S.-Canada productivity gap, scale economies and the gains from freer trade
A. Rugman	Trade liberalization and international investment
R. Stern	An analysis of alternative scenarios for multilateral trade liberalization
Équipe de la politique commerciale	A sectoral analysis of Canada-U.S. free-trade agreement

Équipe de recherche

Sunder Magun, chef d'équipe

Laval Lavallée
Bimal Lodh
Jon Peirce
Someshwar Rao

Danielle Wright, secrétaire

Le Conseil désire également souligner la contribution de R. A. Jenness, conseiller principal. Il exprime aussi sa gratitude à Mesdames Fran Peake et Marg Willis, ainsi qu'au personnel de la Division de l'informatique et de la Division des publications.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada